

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 1 de 176		

**REUNIÓN EXTRA-ORDINARIO DE REPETICION
COMITÉ DE CONCILIACIÓN
ACTA NÚMERO**

FECHA: Ibagué, de 18 de Diciembre de 2023.

HORA: Inicio 7:40 am finalización 9:02 am

LUGAR: Plataforma Digital Google Meet

CONVOCADOS: MIRYAM JOHANA MENDEZ HORTA

Jefe Oficina Jurídica

LEANDRO VERA ROJAS

Secretario de Planeación

Delegado del señor alcalde

ANA MARIA TRIANA

Secretaria Administrativa

MIGUEL EDUARDO SAAVEDRA PARRA

Secretaria de Movilidad (E)

JOSE YEZID BARRAGAN CORTES

Secretario de Hacienda

EDWIN IRLEY GALVEZ MARTINEZ

INVITADOS: MAGDA GISELA HERRERA JIMÉNEZ

Jefe de Control Interno

ORDEN DEL DÍA

1. Verificación del quorum
2. Discusión y decisión de solicitudes de conciliación
3. Pro posiciones y varios

DESARROLLO

Siendo las 10:41 de la mañana del día 18 de diciembre de 2023, previa citación según lo establecido para realización sesión extraordinaria convocada por el Secretario Técnico, la cual se realiza a través de medios virtuales

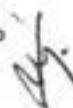
Atendiendo a lo establecido artículo 90 de la Constitución Política, estableció:

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

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

El artículo 142 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.", dispuso:

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 2 de 176		

"Repetición. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

Es de tener en cuenta que dentro de las funciones del Comité de Conciliación está consagrado "Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición"

Así las cosas, proceden los integrantes de esta corporación a adoptar la posición que asumirá el Municipio de Ibagué respecto de las Acciones de **Repetición** que ameriten iniciar el trámite correspondiente.

Inasistencias:

Se hacen presentes:

MIRYAM JOHANA MENDEZ HORTA

Jefe Oficina Jurídica

ANA MARIA TRIANA

Secretaria Administrativa

MIGUEL EDUARDO SAAVEDRA PARRA

Secretaria de Movilidad (E)

JOSE YEZID BARRAGAN CORTES

Secretario de Hacienda

EDWIN IRLEY GALVEZ MARTINEZ

INVITADOS: MAGDA GISELA HERRERA JIMÉNEZ

Jefe de Control Interno

2. Discusión y decisión de solicitudes de conciliación:

Una vez realizado en saludo inicial de la sesión se dispone a iniciar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
• DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
Radicación:	73001333300220150051500		
Convocante y/o demandante:	CARLOS ARTURO CASTILLO		
Convocado y/o demandado:	Municipio de Ibagué – Secretaria de Gobierno		
Acción:	Nulidad y restablecimiento del derecho		
Despacho de conocimiento:	Juzgado Segundo Administrativo		
Fecha del Comité de Conciliación:	18/12/2023		
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo		
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto	Luis Hernando Rodríguez Ramirez		
Supervisor			
• CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta	Sentencia 22 de marzo de 2018		

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 3 de 176		

o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Sentencia 28 de agosto de 2020 Nulidad de la resolución 1040/030 del 22 de enero de 2015 - 1040/142 del 17 de febrero de 2015 - 1000-0176 del 30 de junio de 2015
.Valor pagado:	\$ 12.219.596 MCTE
Acto administrativo de adopción:	Resolución 00277 del 17 de diciembre de 2021
Fecha de pago:	23 de septiembre de 2022
Valor pagado:	\$ 12.219.596 MCTE

CONDUCTA

Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	-
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	-
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	-
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	-
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	-

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.

<ul style="list-style-type: none"> Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	-
<ul style="list-style-type: none"> Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	-
<ul style="list-style-type: none"> Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	-
<ul style="list-style-type: none"> Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	-

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Hechos:

PRIMERA: Que el señor CARLOS ARTURO CASTAÑO ANDIÑO, se vinculó con la administración municipal de Ibagué Tolima, en el cargo de bombero oficial; a partir del día seis (06) de julio de 1982, dependiente de la secretaría de gobierno municipal.

SEGUNDA Que el actor actualmente está vinculado al municipio de Ibagué Tolima en el cargo de

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

[Handwritten signature]

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 4 de 176		

Bombero Oficial, es empleado público, inscrito en carrera administrativa, que pertenece al cuerpo de bomberos oficiales del municipio de Ibagué- Tolima, por lo tanto tiene la calidad de empleado público, inscrito en carrera administrativa y que el salario base mensual devengado durante el año 2015, por el actor es de UN MILLON QUINIENTOS OCHENTA MIL SETENTA Y PESOS MONEDA LEGAL (\$1.580.071) mensuales.

TERCERA: Que la jornada ordinaria laboral de trabajo de un empleado público según el artículo 33° del decreto 1042 de 1968. Estipula que la jornada ordinaria laboral de trabajo de un empleado Público del orden municipal; es de cuarenta y cuatro (44) horas semanales; aplicable a los empleados públicos del municipio de Ibagué- Tolima y. por consiguiente la Jornada laboral del señor CARLOS ARTURO CASTAÑO FANDIÑO, debe ser de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

CUARTA: El señor CARLOS ARTURO CASTAÑO FANDIÑO, de acuerdo a las órdenes del día o programación habitual y cumpliendo con lo ordenado por el jefe superior inmediato. Trabajo más de las cuarenta y cuatro (44) horas semanales, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro y de acuerdo a las órdenes o programación:

LUNES: Entro a las 7:00 a.m. salió el martes a las 7:00 a.m. labora 24 horas

MARTES: Descanso todo el día y toda la noche

MIERCOLES: Descanso todo el día y toda la noche

JUEVES: Entro a las 7:00 a.m. salió el viernes a las 7:00 a. m. labora 24 horas

Como se puede apreciar y verificar a simple vista lo que hizo la administración municipal de Ibagué Tolima fue distribuir la jornada laboral; es decir, el actor laboró un total de 72 horas semanales: existiendo 28 horas extras semanales, las cuales no le fueron reconocidas ni mucho menos pagados por el municipio de Ibagué -Tolima.

QUINTA: El municipio de Ibagué Tolima, le adeuda al trabajador los recargos nocturnos, las horas extras, dominicales y festivos correspondientes desde el primero 1° de Enero de 2012 al 31 de diciembre de 2014, ambas fechas inclusive.

SEXTA: El municipio de Ibagué Tolima, liquidó, reconoció y pago al actor la Prima de Navidad, la Prima de Servicios, las Bonificaciones Legales y Extra- Legales, las Vacaciones, la Prima de vacaciones, los intereses las cesantías, las cesantías, aportes a la seguridad social salud- pensión, riesgos profesionales, etc, sin tener en cuenta los promedios salariales anuales, es decir los factores salariales correspondientes a los años 2012, 2013 y. 2014., por lo tanto le adeuda al trabajador los reajustes salariales correspondientes: a la Prima de Navidad, el reajuste a la Prima de Servicios, el reajuste a las Bonificaciones Legales y Extra- Legales, reajuste a las Vacaciones, reajuste a la Prima de vacaciones, el reajuste a los aportes a la seguridad social, salud- pensión, riesgos profesionales de los años 2012,2013 y 2014.

SEPTIMA: El artículo 33° del decreto 1042 de 1968. Estipula que la jornada ordinaria laboral de trabajo de un empleado Público del orden municipal, es de cuarenta y cuatro (44) horas semanales:

OCTAVA: Como bien es sabido, por la administración municipal de Ibagué, a los empleados Públicos se les debe de aplicar los artículos 34, 36,37. y 40 del decreto 1042 de 1978, y los artículos 17, 33, 45, y 59 del decreto 1045 de 1978, el decreto 1919 de 2002 y demás normas concordantes.

NOVENA: Se hizo la respetiva reclamación mediante derecho de petición consagrado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 23, con fecha ocho (08) de enero de 2015, radicado N° 2015-972, en los archivos de la administración municipal; tal como tiene previsto la administración, que sea esta sección la que reciba toda documentación que se dirige a la administración municipal,

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 5 de 176		

dicha petición se elevó con el fin de que la administración se pronunciará a través de un acto administrativo y, así, proceder a controvertir o aceptar dicho acto: con el fin de agotar la vía gubernativa prevista en la ley Colombiana.

DECIMA: El derecho de petición elevado

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

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



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 6 de 176		

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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

La Corte Constitucional en la sentencia C-778 del 2003 consideró:

La Corte considera oportuno resaltar 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público, puesto que con fundamento en lo establecido en el art. 90 de la Constitución siempre se requerirá la demostración de su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave.

Para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y culpa grave, la jurisprudencia[10] ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil[11], de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio, mientras que el segundo corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos que no admite comparación, o en otras palabras, si se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema, equivalente a la señalada intención. Que en el caso que hoy nos ocupa no existe esta falta de diligencia.

Precisa la Sala 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público[12], 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, aplicando las reglas generales que en materia procesal regulan dicha carga[13]. Como consecuencia, el hecho de existir una sentencia condenatoria en contra del Estado no puede conllevar a una responsabilidad patrimonial automática, sin previo juicio del servidor público, sino que su vinculación en el proceso de repetición permite que a través de la actividad probatoria del demandado, aun cuando se señale que existió verbigracia una desviación de poder, se pueda demostrar y determinar, en ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y su corolario de defensa, que dicha conducta no lo fue a título de dolo o culpa grave y, por ende, contrario a lo pretendido en la respectiva demanda de repetición, sea posible y viable acreditar la ausencia de responsabilidad de carácter patrimonial.

En el caso bajo estudio, junto con la demanda se allegó copia de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo el 01 de noviembre de 2016, en la que se declaró la nulidad del acto que negó la declaratoria de silencio administrativo positivo a favor de la entidad demandante, por no haber resuelto oportunamente el recurso de reconsideración interpuesto por esta el 27 de diciembre de 2012, y declaró la nulidad de la resolución No. FISC 2014-1033-1400132 proferida por la dirección de rentas - Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué el 15 de marzo de 2014, y confirmada por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Ahora, para determinar si en el caso concreto no se configura el dolo, pues no se demuestra que la conducta fue dolosa o gravemente culposa, adicional a esto tampoco se demuestra que existía un interés particular por parte de quien emite el acto.

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes emitieron los actos administrativos.



Aldia Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 7 de176



- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".¹

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado**"²; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en *"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"*. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*³.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

² Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

³ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 8 de 176		

que le sirve de fundamento; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que la actividad de haber desarrollado la emisión del acto administrativo no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la nulidad de estos actos administrativos.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 9 de 176



manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico.** Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la expedición de los actos administrativos hoy cuestionados.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien emite el acto administrativo no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Expediente Judicial

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 10 de 176	

puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas del acto administrativo expedido, pues no basta con esto, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución laboral se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Evaluación del riesgo:

VALORACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO: (Determinación del riesgo)

De acuerdo a la Circular No. 029 del 18 DE AGOSTO de 2020, que versa sobre la "Metodología para la valoración y calificación cualitativa de los procesos y solicitudes de conciliación", procedo en ese sentido, teniendo en cuenta los criterios allí indicados:

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	criterios
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

POSICIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

ACCION DE REPETICION	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
Radicación:	73001233300020150065701
Convocante y/o demandante:	CESAR AUGUSTO SANCHEZ PRIETO

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 11 de 176		

Convocado y/o demandado:	Municipio de Ibagué – Secretaria de Bienestar Social
Acción:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Despacho de conocimiento:	Tribunal Administrativo del Tolima
Fecha del Comité de Conciliación:	18/12/2023
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo

• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE

Ordenador del gasto	MARTHA MIREYA PEÑA TORRES JOSE ARLEN MARQUEZ CASTAÑO
Supervisor	FERNEY SANTOFIMIO FAJARDO ASTRID ELENA HERRERA GLENDA PATRICIA MEJIA ROBAYO

• CONDUCTA

Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.

Sentencia:	X	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
------------	----------	---------------	--

Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Sentencia 9 de septiembre de 2020 Sentencia de segunda instancia 7 de diciembre de 2022 <ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0637 del 08 de junio de 2010 • Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0065 del 17 de enero de 2011 • Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0090 del 23 de febrero de 2012.
--	--

Valor pagado:	7.843.182
Acto administrativo de adopción:	1030-0211 del 08 de agosto de 2023
Fecha de pago:	18/08/2023
Valor pagado:	7.843.182

CONDUCTA

Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

<ul style="list-style-type: none"> • Obrar con desviación de poder. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	-



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 12 de 176		

CULPA GRAVE. La conducta del agente del Estado es gravemente culpable 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.

- Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
- Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.
- Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
- Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Hechos:

Mi mandante prestó sus servicios personales al Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada UAO de la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Ibagué, desde el 08 de junio de 2010 hasta el 23 de diciembre de 2012.

La modalidad de contratación adoptada por el Municipio de Ibagué con mi mandante fue mediante contratos de prestación de servicios, relacionados a

Adicional No. 001 al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 17 de enero de 2011.	Tres meses y quince días comprendidos del 08 de enero de 2011 hasta el 23 de abril de 2011.	Gestionar y fortalecer la atención integral al desplazado UAO del municipio de Ibagué.
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0065 del 17 de enero de 2011.	Siete (07) meses comprendidos del 17 de enero de 2011 hasta el 16 de julio de 2011.	
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 0090 del 23 de febrero de 2012.	Diez (10) meses comprendidos del 23 de febrero de 2012 al 22 de noviembre de 2012	Gestionar y fortalecer la atención integral al desplazado UAO del municipio de Ibagué y víctimas del conflicto armado.

Mi mandante recibió, como contraprestación por sus labores en promedio, la suma de DOS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS PESOS (\$2'424.700) M.L., mensuales.

Las labores de mi mandante fueron realizadas de manera personal, bajo la subordinación y dependencia completa para con la entidad.

Mi mandante se vio en la obligación de cotizar de manera independiente al Sistema de Seguridad Social, dada la modalidad de contrato impuesta por la ALCALDIA DE IBAGUÉ

A mi mandante nunca le fueron pagadas durante la relación laboral legal y reglamentaria, emolumento alguno que remunerara como contraprestación directa las horas extras, dominicales y festivos, las cesantías e intereses a las mismas, prima de servicios, dotaciones, vacaciones proporcionales y demás

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 13 de 176		

prestaciones legales correspondientes a los servidores públicos,

A mi prohijado se le debió haber liquidado con base al último salario básico devengado en el año 2012, más auxilio de transporte, más los días festivos

Las labores de mi mandante fueron realizadas de manera personal, bajo la subordinación y dependencia completa para con la entidad. Mi mandante recibió, como contraprestación por sus labores en promedio, la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL PESOS (\$2'585,000) M/CTE., mensuales.

Mi mandante se vio en la obligación de cotizar de manera independiente al Sistema de Seguridad Social, dada la modalidad de contrato impuesta por la Alcaldía de Ibagué

A mi cliente no le fue comunicado, dentro del término legal correspondiente, el estado de pago de las cotizaciones de Seguridad Social y Parafiscalidad, de conformidad con el Parágrafo 1 del artículo 65 del C.S.T.SS

El 20 de mayo de 2015 se radicó ante la Alcaldía de Ibagué reclamación administrativa con miras al reconocimiento de una verdadera relación legal y reglamentaria, así como el pago de todas y cada una de las prestaciones a las que habría lugar, el cual fue respondido mediante Oficio No. 030457 del 02 de junio de 2015 que no dio oportunidad de presentar recursos de ley (acto administrativo acusado).

12. Como requisito de procedibilidad ante la Procuraduría 27 Judicial II para Asuntos Administrativos de Ibagué, radicación No 24528 se realizó audiencia de conciliación extrajudicial declarada fallida en audiencia llevada a cabo el 28 de septiembre de 2015.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

*4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

- **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.

La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Página: Página 14 de 176</p>	

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.

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.

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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

La Corte Constitucional en la sentencia C-778 del 2003 consideró:

La Corte considera oportuno resaltar 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público, puesto que con fundamento en lo establecido en el art. 90 de la Constitución siempre se requerirá la demostración de su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave.

Para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y culpa grave, la jurisprudencia[10] ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil[11], de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio, mientras que el segundo corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos que no admite comparación, o en otras palabras, si se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema, equivalente a la señalada intención. Que en el caso que hoy nos ocupa no existe esta falta de diligencia.

Precisa la Sala 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público[12], 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, aplicando las reglas generales que en materia procesal regulan dicha carga[13]. Como consecuencia, el hecho de existir una sentencia condenatoria en contra del Estado no puede conllevar a una responsabilidad patrimonial automática, sin previo juicio del servidor público, sino que su vinculación en el proceso de repetición permite que a través de la actividad probatoria del demandado, aun cuando se señale que existió verbigracia una desviación de poder, se pueda demostrar y determinar, en ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y su corolario de defensa, que dicha conducta no lo fue a título de dolo o culpa grave y, por ende, contrario a lo pretendido en la respectiva demanda de repetición, sea posible y viable acreditar la ausencia de responsabilidad de carácter patrimonial.

Ahora, para determinar si en el caso concreto no se configura el dolo, pues no se demuestra que la conducta fue dolosa o gravemente culposa, adicional a esto tampoco se demuestra que existía un



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 15 de 176



interés particular por parte de quien emite el acto.

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes emitieron los actos administrativos.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".⁴

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta** en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"⁵; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; **por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta**". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"⁶.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

⁶ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 16 de 176		

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que la actividad de haber desarrollado la emisión del acto administrativo no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la nulidad de estos actos administrativos.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo intimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Formato: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19	Página: Página 17 de 176	

las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico.** Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el tema probandum se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la expedición de los actos administrativos hoy cuestionados.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien emite el acto administrativo no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)".

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

Expediente Judicial

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 18 de 176		

tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas del acto administrativo expedido, pues no basta con esto, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución laboral se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Evaluación del riesgo:

VALORACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO: (Determinación del riesgo)

De acuerdo a la Circular No. 029 del 18 DE AGOSTO de 2020, que versa sobre la "Metodología para la valoración y calificación cualitativa de los procesos y solicitudes de conciliación", procedo en ese sentido, teniendo en cuenta los criterios allí indicados:

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	critérios
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

POSICIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO :**

ACCIÓN DE REPETICIÓN

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 19 de 176		

• DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
Radicación:	73001333300220190005700
Convocante y/o demandante:	ALICIA CARVAJAL BETANCOURT
Convocado y/o demandado:	Municipio de Ibagué.
Acción:	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Despacho de conocimiento:	JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
Fecha del Comité de Conciliación:	Diciembre 12 de 2023
Abogado Ponente:	ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	
Ordenadores del gasto	LEIDY TATIANA AGUILAR RODRIGUEZ
Supervisores	
• CONDUCTA	
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.	
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/> Conciliación: <input type="checkbox"/> Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos: <input type="checkbox"/>
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Sentencia 14 de mayo de 2021
Valor conciliado:	
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030 – 00249 del 14 de mayo de 2021
Fecha de pago:	20 de diciembre de 2020
Valor pagado:	\$ 246.728.172 MCTE.
CONDUCTA	
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.	
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.	
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	<input type="checkbox"/>
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	<input type="checkbox"/>
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	<input type="checkbox"/>
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	<input type="checkbox"/>
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	<input type="checkbox"/>
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	



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 20 de 176		

extralimitación en el ejercicio de las funciones.

- Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
- Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.
- Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
- Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Hechos:

1. Mi poderdante fue vinculada como funcionaria de hecho a la Institución Educativa Rodríguez Andrade, desde el 22 de julio de 1997 hasta la fecha.
2. Las labores por ella desempeñadas son las de vigilante, llevando a cabo las mismas actividades que un funcionario de carrera administrativa vinculado a la administración como vigilante, como lo son el velar por la seguridad de la Institución, labores de mantenimiento general de la Institución, entre otras.
3. Existió subordinación en cabeza de mi poderdante por parte de quienes ejercían el carácter de jefes inmediatos como los coordinadores y rectores de la Institución Educativa Rodríguez Andrade, quienes a través de instrucciones verbales le indicaban lo que debía hacer.
4. Desde que inicio la relación de hecho hasta la fecha Alicia Carvajal Betancourt, nunca ha recibido el pago de salarios, prestaciones y menos aportes a seguridad social.
5. Alicia Carvajal Betancourt, siempre ha estado vinculada a la administración como funcionaria de hecho desempeñando las labores propias de un vigilante y nunca se ha separado de aquel.
6. Las labores supramentadas se enmarcan dentro de las actividades que el Consejo de Estado ha determinado son propias de un funcionario de hecho.

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 21 de 176		

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

La Corte Constitucional en la sentencia C-778 del 2003 consideró:

La Corte considera oportuno resaltar 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público, puesto que con fundamento en lo establecido en el art. 90 de la Constitución siempre se requerirá la demostración de su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave.

Para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y culpa grave, la jurisprudencia[10] ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil[11], de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio, mientras que el segundo corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos que no admite comparación, o en otras palabras, si se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema, equivalente a la señalada intención. Que en el caso que hoy nos ocupa no existe esta falta de diligencia.

Precisa la Sala 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público[12], 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, aplicando las reglas generales que en materia procesal regulan dicha carga[13]. Como consecuencia, el hecho de existir una sentencia condenatoria en contra del Estado no puede conllevar a una responsabilidad patrimonial automática, sin previo juicio del servidor público, sino que su vinculación en el proceso de repetición

Mj.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 22 de 176		

permite que a través de la actividad probatoria del demandado, aun cuando se señale que existió verbigracia una desviación de poder, se pueda demostrar y determinar, en ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y su corolario de defensa, que dicha conducta no lo fue a título de dolo o culpa grave y, por ende, contrario a lo pretendido en la respectiva demanda de repetición, sea posible y viable acreditar la ausencia de responsabilidad de carácter patrimonial.

En el caso bajo estudio, junto con la demanda se allegó copia de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo el 14 de mayo de 2021, en la que se declaró

Ahora, para determinar si en el caso concreto no se configura el dolo, pues no se demuestra que la conducta fue dolosa o gravemente culposa, adicional a esto tampoco se demuestra que existía un interés particular por parte de quien emite el acto.

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes emitieron los actos administrativos.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

*"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".*⁷

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado**"⁸; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en **"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"**. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 23 de 176		

consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que la actividad de haber desarrollado la emisión del acto administrativo no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la nulidad de estos actos administrativos.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

9 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

Ag.



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 24 de 176



Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la expedición de los actos administrativos hoy cuestionados.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien emite el acto administrativo no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)".

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 25 de 176		

- Expediente Administrativo.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

• **Posición jurídica del abogado ante el comité:**

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción.

El elemento subjetivo del medio de control, es decir, la imputación de una conducta dolosa o gravemente culposa a los ex – funcionarios o funcionarios de la administración municipal, no está acreditada por cuanto la actividad de la función pública desplegada por estos en la contratación directa por prestación de servicios, se cobija bajo la buena fe exenta de culpa, y su conducto la cual originó el pago de una conciliación judicial **NO fue inexcusable y ni manifiesta**, ya que se obró conforme a la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO**

ACCIÓN DE REPETICIÓN	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
Radicación:	73001310500420210005800
Convocante y/o demandante:	GENTIL MEJIA ARCILA
Convocado y/o demandado:	Municipio de Ibagué – Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural
Acción:	Ordinario laboral
Despacho de conocimiento:	Juzgado Cuarto Laboral Circuito de Ibagué
Fecha del Comité de Conciliación:	18/12/2023
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

Handwritten signature

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 26 de 176		

Ordenador del gasto	Juan Gabriel Triana Cortez			
Supervisor	Orlando Raúl Flores			
CONDUCTA				
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.				
Sentencia:	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 33%;">Conciliación:</td> <td style="width: 33%; text-align: center;">x</td> <td style="width: 34%;">Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:</td> </tr> </table>	Conciliación:	x	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Conciliación:	x	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:		
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Sentencia 17 de febrero de 2022 CONTRATO 1479 DE 2013 CONTRATO 1704 DEL 2014 CONTRATO 253 DE 2015 ADICION A CONTRATO 253 DE 2015			
Valor pagado:	\$93.174.143			
Acto administrativo de adopción:	Resolución No. 0114 del 27 de julio de 2022			
Fecha de pago:	11/08/2022			
Valor pagado:	\$93.174.143			
CONDUCTA				
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.				
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.				
<ul style="list-style-type: none"> • Obrar con desviación de poder. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	-			
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.				
<ul style="list-style-type: none"> • Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> • Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	-			
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO				
Hechos:				
<ul style="list-style-type: none"> • Mi poderdante laboró más de veinte años al servicio de la docencia oficial y cumplió con los 				

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 27 de 176		

requisitos establecidos por la ley para que le fuera reconocida su pensión de jubilación por la entidad demandada.

- La base de liquidación pensional, en su reconocimiento, incluyó sólo la ASIGNACIÓN, BÁSICA SOBRESUELDO, omitiendo tener en cuenta PRIMA DE NAVIDAD Y PRIMA DE VACACIONES, y demás factores salariales percibidos por la actividad docente desarrollada durante el último año de servicios anterior al cumplimiento del status jurídico de pensionado(a).
- La entidad demandada llamada a restablecer el derecho es LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

**4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

iii) El pago efectivo realizado por el Estado.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Página: Página 28 de 176</p>	

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

La Corte Constitucional en la sentencia C-778 del 2003 consideró:

La Corte considera oportuno resaltar 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público, puesto que con fundamento en lo establecido en el art. 90 de la Constitución siempre se requerirá la demostración de su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave.

Para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y culpa grave, la jurisprudencia[10] ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil[11], de los cuales se extrae que el primero se equipara con la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio, mientras que el segundo corresponde a un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario en el manejo de los asuntos ajenos que no admite comparación, o en otras palabras, si se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta como falta de diligencia extrema, equivalente a la señalada intención. Que en el caso que hoy nos ocupa no existe esta falta de diligencia.

Precisa la Sala 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 este no acarrea necesariamente la responsabilidad patrimonial del agente público[12], 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, aplicando las reglas generales que en materia procesal regulan dicha carga[13]. Como consecuencia, el hecho de existir una sentencia condenatoria en contra del Estado no puede conllevar a una responsabilidad patrimonial automática, sin previo juicio del servidor público, sino que su vinculación en el proceso de repetición permite que a través de la actividad probatoria del demandado, aun cuando se señale que existió verbigracia una desviación de poder, se pueda demostrar y determinar, en ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y su corolario de defensa, que dicha conducta no lo fue a título de dolo o culpa grave y, por ende, contrario a lo pretendido en la respectiva demanda de repetición, sea posible y viable acreditar la ausencia de responsabilidad de carácter patrimonial.

En el caso bajo estudio, junto con la demanda se allegó copia de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo el 01 de noviembre de 2016, en la que se declaró la nulidad del acto que negó la declaratoria de silencio administrativo positivo a favor de la entidad demandante, por no haber resuelto oportunamente el recurso de reconsideración interpuesto por esta el 27 de diciembre de 2012, y declaró la nulidad de la resolución No. FISC 2014-1033-1400132 proferida por la dirección de rentas - Secretaría de Hacienda del Municipio de Ibagué el 15 de marzo de 2014, y confirmada por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Ahora, para determinar si en el caso concreto no se configura el dolo, pues no se demuestra que la conducta fue dolosa o gravemente culposa, adicional a esto tampoco se demuestra que existía un interés particular por parte de quien emite el acto.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 29 de 176		

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes emitieron los actos administrativos.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".¹⁰

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta** en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"¹¹; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en **"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"**. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*¹².

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

¹² Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

FORMATO: ACTA DE REUNION

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 30 de 176



Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que la actividad de haber desarrollado la emisión del acto administrativo no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la nulidad de estos actos administrativos.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 31 de 176		

repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico.** Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la expedición de los actos administrativos hoy cuestionados.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien emite el acto administrativo no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Expediente Judicial



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 32 de 176



Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas del acto administrativo expedido, pues no basta con esto, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución laboral se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Es de tener en cuenta que dentro del proceso se logró revelar una subordinación y se desconfiguro el contrato de prestación de servicios por un contrato laboral sin embargo eso no hace referencia a que el funcionario en mención allá querido menoscabar de manera dolosa a la administración municipal.

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	critérios
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 33 de 176		

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
Radicación:	73001310500320170013700		
Convocante y/o demandante:	JOSE JAMIR SANCHEZ		
Convocado y/o demandado:	Secretaria de Infraestructura		
Acción:	Ordinario Laboral		
Despacho de conocimiento:	Juzgado Tercero Laboral del Circuito		
Fecha del Comité de Conciliación:	18/12/2023		
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo		
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto	Leandro vera Gloria Constanza Haya		
Supervisor	Arnoby Callejas		
• CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	SENTENCIA DEL JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DEL 24 DE ENERO DE 2018		
Valor pagado:	\$ 137.432.289 MCTE		
Acto administrativo de adopción:	Resolución 00062 del 06 de mayo de 2022		
Fecha de pago:	18 de mayo de 2022		
Valor pagado:	\$ 137.432.289 MCTE.		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.			
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.			
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 			
<ul style="list-style-type: none"> 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. 			
<ul style="list-style-type: none"> 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. 			
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 			
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 			
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			

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 34 de 176		

extralimitación en el ejercicio de las funciones.	
<ul style="list-style-type: none"> • Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	-
<ul style="list-style-type: none"> • Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	-

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

○ Hechos:

1. Mi poderdante laboró al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUÉ en la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial del Municipio de Ibagué en las fechas correspondientes a el día 29 de Mayo del año 2013, hasta el día 25 de Diciembre del año 2013.

2. Durante ese periodo de tiempo mi representando ejerció funciones de apoyo institucional en la ejecución del programa de mejoramiento, pavimentación, repavimentación, reparcho y mantenimiento de la malla vial urbana adscrito a la secretaria de Infraestructura del municipio de Ibagué.

3. El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLON QUINIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS TRES PESOS (\$1.506.603.00)

4. Mi poderdante continuó laborando al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUE en la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial del Municipio de Ibagué en las fechas correspondientes al día 10 de Enero de 2014 hasta el 5 de Diciembre de 2014

5. Durante este periodo de tiempo mi representado ejerció funciones de apoyo institucional en la ejecución del programa de mejoramiento, pavimentación, repavimentación, reparcho y mantenimiento de la malla vial urbana adscrito a la secretaria de infraestructura del municipio de Ibagué.

6. El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLON SEISCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA PESOS.(\$1.625.790)

7. Mi poderdante continuo laborando al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUÉ en la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial del Municipio de Ibagué en las fechas correspondientes al día 12 de Marzo del año 2015 hasta el día 21 de Diciembre del año 2015.

8. Durante este periodo de tiempo mi representado ejerció funciones de apoyo Institucional en la ejecución del programa de mejoramiento, pavimentación, repavimentación, reparcho y mantenimiento de la malla vial urbana adscrito a la secretaria de infraestructura del municipio

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 35 de 176		

de Ibagué El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLON SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL PESOS. (\$1.647.000) 10. El horario de trabajo que le correspondió cumplir a mi mandante fue de lunes a vienes de 7:00 am. hasta las 5:00pm pero la hora de salida se extendía más allá de las 5:00 p.m. por el cumplimiento de las actividades desarrolladas por mi representado y los días sábados de 7:00 am. hasta las 12 del mediodía.

11. Durante la relación laboral a mi poderdante no se le pago la prima de servicios
12. Durante la relación laboral a mi poderdante no se le pagaron las vacaciones, ni tampoco le fueron compensadas en dinero al terminar la relación laboral
13. Al finalizar los contratos de trabajo a mi poderdante no le pagaron las cesantías, ni las demás prestaciones sociales a que por ley tiene derecho se le reconozcan.
14. La seguridad social integral era cancelada a mi mandante y no por el municipio contratante, lo que origina que los dineros cancelados por este concepto durante la vigencia del contrato de trabajo deben ser reintegrados al demandante.
15. Esta cancelación de los aportes a la seguridad social era exigida por el municipio demandado, argumentando que era obligación estar afiliado al SSSI y además que para poder pagar mes a mes las cuentas de cobro que por su salario se le debían pagar al poder peticionario, lo cual constituye un procedimiento contrario a la ley, ya que no es legal que el trabajador deba asumir los pagos de su propia seguridad social cuando la ley establece y determina quienes están obligados al pago de estas cargas, no siendo otro que el patrono.
16. Igualmente durante la relación laboral mi mandante realizó tiempo suplementario, el cual no fue pagado jamás.
17. Según su horario de trabajo, el demandante laboraba 7 horas extras diurnas semanales, las cuales se le deben reconocer y pagar.
18. Al término de la relación laboral no se le cancelo al demandante prestaciones sociales por la labor.
19. Igualmente no se le pago cesantías
20. Tampoco se le pago intereses a las cesantías
21. Así mismo no se le pago vacaciones por el tiempo laborado, como tampoco prima de servicios proporcional.
22. A mi poderdante no se le entrego las dotaciones a que tenia derecho dentro de la relación laboral, contrario a ello era el demandante quien compraba sus propio calzado y vestido.
23. Durante el tiempo que mi mandante laboro para el Municipio, mensualmente se le descontaba retención en la fuente, reteica y sobretasa de bomberos, descuentos que no tenían que haberle realizado al trabajador por cuanto él no estaba obligado a pagar esta clase de impuesto, razón por la cual se debe devolver lo descontado mes a mes por estos conceptos los cuales constituyes descuentos ilegales no permitidos o autorizados por la ley.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 36 de 176		

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

**4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7	Proceso: GESTION DOCUMENTAL FORMATO: ACTA DE REUNION	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Versión: 01	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 37 de 176	

objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida le corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

*"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".*¹³

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, sí lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado**"¹⁴; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en **"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"**. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

La versión vigente y controlada de este documento, sólo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 38 de 176		

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*¹⁵.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

- **La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.**

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué Camino a la Seguridad Humana", la contratación mediante prestación de servicios de apoyo a la gestión con determinado personal operativo para el mejoramiento de la malla vial tanto de la zona rural como del casco urbano del municipio, permite materializar dicho plan de desarrollo teniendo en cuenta que se genera una infraestructura vial moderna y óptima, que reduce tiempo de transporte de los ciudadanos, mejora la circulación del tráfico vehicular y dinamiza la economía de la ciudad.

Para el sector rural se estableció que la necesidad de mejoramiento de la malla vial surgía de su alto estado deterioro, generado por las fallas estructurales del terreno, por falta de mantenimiento, por falta de drenaje, derrumbes, deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros, lo cual dificulta a las habitantes de este sector vender sus cosechas, acceder a los servicios de salud, educación, viéndose afectada su calidad de vida.

- **Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.**

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué.

- **Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.**

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto, al apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento

¹⁵ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 39 de 176		

de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar el derecho de movilidad en conexidad con el derecho a la vida que tiene todos los ciudadanos.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de apoyo a la gestión como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué, de tal manera que en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios.

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 40 de 176		

funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no sólo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable**, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 41 de 176		

se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Expediente Judicial

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

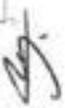
Evaluación del riesgo:

VALORACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO: (Determinación del riesgo)

De acuerdo a la Circular No. 029 del 18 DE AGOSTO de 2020, que versa sobre la "Metodología para la valoración y calificación cualitativa de los procesos y solicitudes de conciliación", procedo en ese sentido, teniendo en cuenta los criterios allí indicados:

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	criterios
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 42 de 176		

Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	de la demanda. Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

POSICIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
Radicación:	73001310500320170013700		
Convocante y/o demandante:	JOSE JAMIR SANCHEZ		
Convocado y/o demandado:	Secretaria de Infraestructura		
Acción:	Ordinario Laboral		
Despacho de conocimiento:	Juzgado Tercero Laboral del Circuito		
Fecha del Comité de Conciliación:	18/12/2023		
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo		
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto	Leandro vera Gloria Constanza Haya		
Supervisor	Arnoby Callejas		
• CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	X	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del	SENTENCIA DEL JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DEL 24 DE ENERO DE 2018		

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 43 de 176		

conflicto.	
Valor pagado:	\$ 137.432.289 MCTE
Acto administrativo de adopción:	Resolución 00062 del 06 de mayo de 2022
Fecha de pago:	18 de mayo de 2022
Valor pagado:	\$ 137.432.289 MCTE.

CONDUCTA

Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

- Obrar con desviación de poder.
- 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.
- 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.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

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.

- Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
- Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.
- Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
- Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Hechos:

1. Mi poderdante laboró al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUÉ en la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial del Municipio de Ibagué en las fechas correspondientes a el día 29 de Mayo del año 2013, hasta el día 25 de Diciembre del año 2013.
2. Durante ese periodo de tiempo mi representando ejerció funciones de apoyo institucional en la ejecución del programa de mejoramiento, pavimentación, repavimentación, reparcho y mantenimiento de la malla vial urbana adscrito a la secretaria de Infraestructura del municipio de Ibagué.
3. El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLON QUINIENTOS SEIS MIL SEISCIENTOS TRES PESOS. (\$1.506.603.00)
4. Mi poderdante continuó laborando al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUE en la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa de

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué





Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 44 de 176



mantenimiento y recuperación de la malla vial del Municipio de Ibagué en las fechas correspondientes al día 10 de Enero de 2014 hasta el 5 de Diciembre de 2014

5. Durante este periodo de tiempo mi representado ejerció funciones de apoyo institucional en la ejecución del programa de mejoramiento, pavimentación, repavimentación, reparcho y mantenimiento de la malla vial urbana adscrito a la secretaria de infraestructura del municipio de Ibagué.

6. El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLON SEISCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA PESOS (\$1.625.790)

7. Mi poderdante continuo laborando al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUÉ en la prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial del Municipio de Ibagué en las fechas correspondientes al día 12 de Marzo del año 2015 hasta el día 21 de Diciembre del año 2015.

8. Durante este periodo de tiempo mi representado ejerció funciones de apoyo Institucional en la ejecución del programa de mejoramiento, pavimentación, repavimentación, reparcho y mantenimiento de la malla vial urbana adscrito a la secretaria de infraestructura del municipio de Ibagué El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLON SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL PESOS. (\$1.647.000) 10. El horario de trabajo que le correspondió cumplir a mi mandante fue de lunes a vienes de 7:00 am. hasta las 5:00pm pero la hora de salida se extendía más allá de las 5:00 p.m. por el cumplimiento de las actividades desarrolladas por mi representado y los días sábados de 7:00 am. hasta las 12 del mediodía.

11. Durante la relación laboral a mi poderdante no se le pago la prima de servicios

12. Durante la relación laboral a mi poderdante no se le pagaron las vacaciones, ni tampoco le fueron compensadas en dinero al terminar la relación laboral

13. Al finalizar los contratos de trabajo a mi poderdante no le pagaron las cesantías, ni las demás prestaciones sociales a que por ley tiene derecho se le reconozcan.

14. La seguridad social integral era cancelada a mi mandante y no por el municipio contratante, lo que origina que los dineros cancelados por este concepto durante la vigencia del contrato de trabajo deben ser reintegrados al demandante.

15. Esta cancelación de los aportes a la seguridad social era exigida por el municipio demandado, argumentando que era obligación estar afiliado al SSSI y además que para poder pagar mes a mes las cuentas de cobro que por su salario se le debían pagar al poder peticionario, lo cual constituye un procedimiento contrario a la ley, ya que no es legal que el trabajador deba asumir los pagos de su propia seguridad social cuando la ley establece y determina quienes están obligados al pago de estas cargas, no siendo otro que el patrono.

16. Igualmente durante la relación laboral mi mandante realizó tiempo suplementario, el cual no fue pagado jamás.

17. Según su horario de trabajo, el demandante laboraba 7 horas extras diurnas semanales, las cuales se le deben reconocer y pagar.

18. Al término de la relación laboral no se le cancelo al demandante prestaciones sociales por la labor.

19. Igualmente no se le pago cesantías

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 45 de 176		

20. Tampoco se le pago intereses a las cesantías

21. Así mismo no se le pago vacaciones por el tiempo laborado, como tampoco prima de servicios proporcional.

22. A mi poderdante no se le entrego las dotaciones a que tenia derecho dentro de la relación laboral, contrario a ello era el demandante quien compraba sus propio calzado y vestido.

23. Durante el tiempo que mi mandante laboro para el Municipio, mensualmente se le descontaba retención en la fuente, reteica y sobretasa de bomberos, descuentos que no tenían que haberle realizado al trabajador por cuanto él no estaba obligado a pagar esta clase de impuesto, razón por la cual se debe devolver lo descontado mes a mes por estos conceptos los cuales constituyes descuentos ilegales no permitidos o autorizados por la ley.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

**4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

iii) El pago efectivo realizado por el Estado.



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 46 de 176	

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida le corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".¹⁶

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, sí lo hace contrariándola, o**

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 47 de 176		

quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado¹⁷; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza¹⁸".

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

- **La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.**

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué Camino a la Seguridad Humana", la contratación mediante prestación de servicios de apoyo a la gestión con determinado personal operativo para el mejoramiento de la malla vial tanto de la zona rural como del casco urbano del municipio, permite materializar dicho plan de desarrollo teniendo en cuenta que se genera una infraestructura vial moderna y óptima, que reduce tiempo de transporte de los ciudadanos, mejora la circulación del tráfico vehicular y dinamiza la economía de la ciudad.

Para el sector rural se estableció que la necesidad de mejoramiento de la malla vial surgía de su alto estado deterioro, generado por las fallas estructurales del terreno, por falta de mantenimiento, por falta de drenaje, derrumbes, deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros, lo cual dificulta a las habitantes de este sector vender sus cosechas, acceder a los servicios de salud, educación, viéndose afectada su calidad de vida.

- **Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.**

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y

17 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

18 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 48 de 176		

mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué.

- **Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.**

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto, al apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar el derecho de movilidad en conexidad con el derecho a la vida que tiene todos los ciudadanos.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de apoyo a la gestión como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del municipio de Ibagué, de tal manera que en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios.

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 49 de 176		

su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 50 de 176		

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:
Expediente Judicial

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

Evaluación del riesgo:

VALORACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO: (Determinación del riesgo)

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 51 de 176		

De acuerdo a la Circular No. 029 del 18 DE AGOSTO de 2020, que versa sobre la "Metodología para la valoración y calificación cualitativo de los procesos y solicitudes de conciliación", procedo en ese sentido, teniendo en cuenta los criterios allí indicados:

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	criterios
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

POSICIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICIÓN DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

ACCIÓN DE REPETICIÓN	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
Radicación:	73001310500320170013700
Convocante y/o demandante:	HENRY DIAZ OSORIO
Convocado y/o demandado:	GRUPO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
Acción:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Despacho de conocimiento:	Juzgado Tercero Laboral del Circuito
Fecha del Comité de Conciliación:	18/12/2023
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo

DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 52 de 176		

PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto	Gilma Lucia Peña Daza Gloria Constanza Hoyos Trujillo		
Supervisor	José Félix Salgado Leidy Johana Rodríguez Vera		
• CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	359-2012 198-2013 1675-2013 1007-2014 1587-2014 1097-2015		
Valor pagado:	\$13.259.980		
Acto administrativo de adopción:	1030-00275 del 05 de septiembre de 2023		
Fecha de pago:	20/09/2023		
Valor pagado:	\$13.259.980		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.			
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.			
• Obrar con desviación de poder.	-		
• 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.	-		
• 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.	-		
• Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.	-		
• Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.	-		
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.			
• Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.	-		
• Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.	-		
• Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.	-		
• Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.	-		
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO			

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 53 de 176		

Hechos:

El señor HENRY DIAZ OSORIO, laboro para EL MUNICIPIO DE IBAGUE como conductor adscrito al comité de prevención y atención de desastres desde el 30 de marzo de 2012 al 30 de septiembre de 2015 cuando fue despedido sin justa causa Mi poderdante fue contratado por EL MUNICIPIO DE IBAGUE por unos males llamados contratos de prestación de servicios Disfrazando la demandada con este proceder una verdadera relación laboral, teniendo pleno conocimiento, de que se estaban infringiendo así los derechos y garantías laborales, prestacionales, sindicales y de seguridad social, consagrados en nuestro ordenamiento jurídico en favor de los trabajadores.

Vulnerando de esta manera la obligación de dar estricto cumplimiento a los principios de transparencia, selección objetiva, economía y responsabilidad, de que tratan los artículos 24 y siguientes de la Ley 80 de 1993, los cuales rigen las actuaciones contractuales de las entidades estatales, en, concordancia con los postulados que rigen la función pública, señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

EL MUNICIPIO DE IBAGUE para evitar las obligaciones propias de una relación laboral contrato a mi mandante por contratos de prestación de servicios, pero esta figura fue abusada y desfigurada, y surgió un contrato de trabajo realidad entre mi poderdante y EL MUNICIPIO DE IBAGUE.

Vemos como en el caso que nos ocupa EL MUNICIPIO DE IBAGUE obro siempre como verdadero empleador del señor HENRY DIAZ OSORIO, pues con solo observar la prueba documental que se allega con esta demanda se observa claramente de quien le daba órdenes al demandante era EL MUNICIPIO DE IBAGUE con estas se demuestra la subordinación, dependencia del trabajador demandante

7. La prestación del servicio del señor HENRY DIAZ OSORIO de manera continua e interrumpida para el MUNICIPIO DE IBAGUE

8. Las labores encomendadas fueron excutadas por mi representado de manera personal, atendiendo las instrucciones del empleador en días ordinarios, sin que se llegare a presentar queja alguna o llamado de atención contra mi poderdante

9. La demandada nunca afilio a mi mandante a ninguna Entidad Prestadora de como lo exige la ley, ni ARP, a ningún fondo de cesantías, pensiones. Salud,

10. Al demandante se le cancelaba su salario mensual de recursos propios de la demandada

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

Ag

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 54 de 176		

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

- 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.

- La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- 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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida le corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, el sustancial y el procesal. El primero,

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 55 de 176		

verifica la presencia de dos requisitos: el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".¹⁹

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"²⁰; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*²¹.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

- La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.
- Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

²¹ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

Agj.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Formato: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 56 de 176	

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el apoyo a la gestión de carácter operativo

Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto, al apoyo a la gestión de carácter operativo.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de apoyo a la gestión por lo que se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios.

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica per se un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 57 de 176		

indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza inexcusable, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, ya que cualquier error no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 58 de 176	

acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

Expediente Judicial

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	critérios
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 59 de 176	

		definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%	
Probabilidad de perder el caso	MEDIA	

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

ACCIÓN DE REPETICIÓN		
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD		
Radicación:	Radicación E- 2023 -192207 del 29/03/2023 73001333301220230023500	
Convocante y/o demandante:	Municipio de Ibagué	
Convocado y/o demandado:	Secretaría de Educación	
Acción:	Reparación Directa	
Despacho de conocimiento:	Juzgado Doce Administrativo	
Fecha del Comité de Conciliación:	18 de diciembre de 2023	
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo	
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE		
Ordenador del gasto	Juan Manuel Rodriguez	
Supervisor	Diego German Quintero Ortiz	
• CONDUCTA		
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.		
Sentencia:	Conciliación: <input checked="" type="checkbox"/>	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Audiencia de conciliación 29/05/2023 – sentencia de fecha 31 de julio de 2023	
Valor pagado:	\$ 17.433.266	
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00282 del 12 de septiembre de 2023	
Fecha de pago:	21 de septiembre de 2023	
Valor pagado:	\$ 17.433.266.	
CONDUCTA		
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha		

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 60 de 176		

configurado.

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	.
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	.

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.

<ul style="list-style-type: none"> Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

HECHOS:

Se ha arrendando dicho Inmueble desde el 22 de mayo el año 2006, en forma continua. Entre el Suscrito y la alcaldía del Municipio de Ibagué se han realizado numerosos contratos de arrendamiento desde el día 22 de Mayo del 2006 a la fecha, del inmueble ubicado en la carrera 21 Numero 20-354 del barrio Llano largo destinando el Inmueble al funcionamiento de la Escuela sede Batallón Jaime Rooke, perteneciente a la Institución Educativa técnica San Isidro de la ciudad de Ibagué que año por año en forma continua se procede a la renovación del contrato y con ocupación del inmueble en forma permanente.

Es de anotar que desde el mes ENERO del 2022 el suscrito solicito en forma escrita a la Secretaria de Educación Municipal, AL señor DIEGO GERMAN QUINTERO ORTIZ, A la secretaria de contratación, a la señora Directora Administrativa y financiera. Para que se procediera a la elaboración del nuevo contrato para el año 2022

El inmueble continuaba ocupado y el contrato número 1669 del 16 de junio del 2021 con inicio 18 de junio 2021 por 6 meses hasta diciembre del 2021.con un prórroga de tres meses más por un valor mensual de \$3'902.970

Después de terminado el contrato fue renovado el día 29 de julio del 2022 CON INICIO EL 1 DE AGOSTO.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 61 de 176		

Quedando sin incluir los meses de, ABRIL, MAYO, JUNIO, JULIO Y 15 DIAS DEL MES DE MARZO.

5 Para el año 2022 se ha dejado de pagar desde el día 17 de MARZO del 2022 hasta el día de 31 de JULIO del 2022 para el total de 4 meses y 15 días valor de cada mes de \$3'902.970 con un valor equivalente a \$17'563.365 pesos mcte Valor que se fija teniendo como base el contrato 1669 del 16 de JUNIO del 2021 aun con la continua prestación del servicio por directriz de la misma Administracion de la alcaldía Municipal por necesidad del servicio, ya que la Educación es un servicio fundamental para la comunidad estudiantil, por lo cual no se puede interrumpir la prestación de la Educación en dicho establecimiento educativo. Por lo tanto el no pago la no realización del contrato en el término estipulado es exclusiva responsabilidad dela Alcaldía del Municipio de Ibagué

6 la Alcaldía del Municipio de Ibagué no ha cancelado el arrendamiento del inmueble antes citado dentro del periodo comprendido el día 17 de Marzo, hasta el día 31 de Julio del 2022 para un total de 4 meses y 15 días aun habiéndose solicitado a la entidad contratante, sin tener respuesta alguna

7 por lo antes expuesto se me está causando un perjuicio y un detrimento a mi patrimonio al no recibir en el tiempo acordado en el contrato los cánones de arrendamiento de los 4 Meses y 15 días del mes de marzo del 2022 8 Se destaca que el contratiempo en la elaboración del citado contrato es de exclusiva

ANÁLISIS Y CONCEPTO

DEL CASO EN CONCRETO:

La Constitución Política de 1991 en el artículo 90 enuncia implícitamente la responsabilidad extracontractual del Estado. Explicitando su contenido literal, se deriva la obligación de resarcir patrimonialmente el detrimento generado por el hecho jurídico de causa natural o material, que se refleja en el daño antijurídico imputable al Estado, a causa o por causa de una comisión por acción o comisión por omisión.

Con la finalidad de condensar, se deben reunir tres requisitos de índole legal: hecho jurídico, daño antijurídico, nexo causal entre el hecho y el daño para que se predique la imputabilidad de responsabilidad extracontractual del Estado, para el caso concreto, del hecho jurídico que degenera en la causa adecuada del daño y el nexo causal entre el hecho jurídico y el daño antijurídico.

El CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011) Radicación número: 20001-23-31-000-1999-00292-01 (20025) Actor: CONSTRUCCIONES MORRA LTDA. Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Referencia: REPARACIÓN DIRECTA.

En casos como el que ocupa la atención de la Sala, la Corporación ha señalado que la parte actora debe demostrar que una parte o la totalidad de bien inmueble de su propiedad, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actuaron autorizados por ella. Por tanto, los elementos que estructuran esta clase de responsabilidad son

el daño antijurídico, que consiste en la lesión al derecho subjetivo, real o personal, de que es titular el demandante. Están comprendidos, por tanto, no sólo los perjuicios derivados de la afectación del derecho de propiedad, sino también los perjuicios por la limitación al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales, al igual que el menoscabo de la posesión que el particular ejercía sobre el predio ocupado y la imputación jurídica del daño al ente demandado, que se configura con la



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 62 de 176		

prueba de la ocupación, total o parcial, del bien inmueble, por la administración. (...)

En sentencia C-864 de 7 de septiembre de 2004, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 219 del C.C.A., referido al pago de la indemnización en casos de ocupación de inmuebles. Allí consideró que las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieren inmuebles para cumplir los fines del Estado, deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso, lo que comporta el deber de adelantar los trámites en orden a la enajenación voluntaria o la expropiación de los bienes, si aquella no es posible, en los términos del artículo 29 constitucional. Siendo así, cuando el Estado no actúa conforme al ordenamiento, sino que ocupa los bienes, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la C.P., el Estado tendrá que ser conminado a responder patrimonialmente por los daños. En este caso, la actora asegura que la administración ocupó un inmueble de su propiedad y pretende la reparación del daño en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A.

Sentencia C-864/04 Corte Constitucional: "(...) El derecho de propiedad privada es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades. (...)"

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OCUPACIÓN DE HECHO DE INMUEBLE-
Indemnización en forma plena y completa al titular del derecho "(...) Cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar. (...)"

Enriquecimiento sin justa causa respecto del el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual. Causales excepcionales.

15.17. Cabe señalar que la jurisprudencia de la Sección Tercera previo, como regla general, que por la vía del enriquecimiento sin causa no se puede perseguir el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual, en beneficio de la administración; no obstante, conservó a título enunciativo y de manera excepcional la aplicación del principio de enriquecimiento sin justa causa, como fuente de la obligación de pagar el monto de las prestaciones ejecutadas sin vínculo de contrato estatal, en los siguientes casos:

- Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 63 de 176		

- En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993 —se subraya

Es importante aclarar que en la ejecución de estos contratos los supervisores fueron diferentes por lo que, esto demuestra que el comportamiento no fue con culpa grave ni culpa ya que fueron diferentes los actores que intervinieron en el tiempo.

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

- 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.

- La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- 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

La versión vigente y controlada de este documento, sólo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 64 de 176		

gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que fue la ocupación.

Caso por medio del cual la jurisprudencia de la Sección Tercera previo, como regla general, que por la vía del enriquecimiento sin causa no se puede perseguir el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual, en beneficio de la administración; no obstante, conservó a título enunciativo y de manera excepcional la aplicación del principio de enriquecimiento sin justa causa, como fuente de la obligación de pagar el monto de las prestaciones ejecutadas sin vínculo de contrato estatal, en los siguientes casos:

- Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que, en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.
- En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993 —se subraya

Condiciones para el medio de control de reparación directa bajo la pretensión de enriquecimiento sin justa causa.

20.2. De conformidad con lo anterior, se observa que el enriquecimiento sin causa es fuente de obligaciones cuando reúne los siguientes requisitos:

- la existencia de un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja o beneficio patrimonial —ventaja positiva— o, que su patrimonio no haya sufrido detrimento alguno —ventaja negativa—;
- el empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido se haya traducido consecuentemente en una mengua patrimonial para el empobrecido;
- la ausencia de causa jurídica, que justifique el empobrecimiento sufrido por el afectado como consecuencia del enriquecimiento del beneficiado, es decir, que sea injusto.

Ventaja o beneficio patrimonial y empobrecimiento correlativo

- Está acreditado el municipio de Ibagué – secretaria Administrativa resultado favorecida durante el

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 65 de 176



tiempo que se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado, sin mediar contraprestación económica alguna, con lo que se generó un beneficio patrimonial a su favor y un empobrecimiento correlativo a cargo de la convocante.

- Así, es preciso destacar que si bien el desequilibrio no tuvo la capacidad de acrecentar el patrimonio de la entidad territorial, si evitó que se produjera algún detrimento o merma del mismo, lo que evidencia una clara ventaja económica, pues se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado, a costa de la convocante quien, en su condición contratista, fue compelida a permitir tal se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado sin recibir contraprestación alguna en razón de esto, con lo que se produjo un empobrecimiento de su patrimonio.
- De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se encuentra acreditado el enriquecimiento y el correlativo empobrecimiento de uno y otro patrimonio, sin causa jurídica que lo ampare, en virtud del se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado del bien inmueble propiedad de la convocante, sin mediar contraprestación alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior, frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida le corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, el sustancial y el procesal. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa". 22

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"²³; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso,

22 Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

23 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Página: Página 66 de 176</p>	

ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza²⁴".

Se tiene que, se suscribió contrato para cubrir con los cánones de arrendamiento y que a su vez en el tiempo se fue realizando la ejecución del mismo, y la creación de un nuevo contrato para cubrir las necesidades funcionales de la secretaria en mención que en el tiempo era imposible suspender sin embargo se iniciaban las acciones contractuales pertinentes para adelantar la contratación respectiva, y que configurado con el principio de anualidad no es viable llevar a cabo la completa contratación.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato de arrendamiento.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

²⁴ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 67 de 176		

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza inexcusable, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, ya que cualquier error no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el tema probandum se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 68 de 176		

que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)".

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Expediente Judicial
- Expediente Administrativo
- Documentos de pago

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado de educación el cual debe ser continuo, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de contratos se cumplen los fines esenciales del Estado.

Evaluación del riesgo:

VALORACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO: (Determinación del riesgo)

De acuerdo a la Circular No. 029 del 18 DE AGOSTO de 2020, que versa sobre la "Metodología para la valoración y calificación cualitativa de los procesos y solicitudes de conciliación", procedo en ese sentido, teniendo en cuenta los criterios allí indicados:

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	criterios
----------	--------------	------------------------	-----------

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 69 de 176		

Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO** :

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
• DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
Radicación:	73001333300520220020200		
Convocante y/o demandante:	Municipio de Ibagué		
Convocado y/o demandado:	Secretaria de Movilidad		
Acción:	Reparación Directa		
Despacho de conocimiento:	Juzgado Quinto Administrativo		
Fecha del Comité de Conciliación:	18 de diciembre de 2023		
Abogado Ponente:	Elvia Jenniffer Mesa Naranjo		
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto	JOSE YEZID BARRAGAN CORTES		
Supervisor	FABIAN MAURICIO MORENO RUBIO		
• CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:		Conciliación:	x
			Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del	• Contrato 031 de 2019		

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 70 de 176		

mecanismo para la solución del conflicto.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato 899 de 2020 • Contrato 1434 de 2020 • Contrato 2333 de 2020 • Contrato 256 de 2021
Valor pagado:	\$ 131.941.334 MCTE
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-0281 del 12 de septiembre de 2023
Fecha de pago:	21 de septiembre de 2023
Valor pagado:	\$ 131.941.334 MCTE.
CONDUCTA	
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.	
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.	
<ul style="list-style-type: none"> • Obrar con desviación de poder. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	.
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.	
<ul style="list-style-type: none"> • Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> • Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	.
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO	
<ul style="list-style-type: none"> • HECHOS: <ul style="list-style-type: none"> - El día 17 de enero de 2019, se suscribió el contrato de arrendamiento N° 0031 de fecha 17 de enero de 2019 entre SJ LOGISTICA TRANSPORTE Y COMERCIALIZACIÓN SAS. Y el Municipio de Ibagué sobre el inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, identificado con matrícula inmobiliaria N° 350-39605 y ficha catastral N° 010200300012000, para el funcionamiento de la oficina de cobro coactivo tránsito de la Secretaria de Hacienda Municipal. - El valor pactado del contrato fue por valor de \$263.120.000 IVA incluido, con duración 	

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 71 de 176



de once meses y quince días, contados a partir de la suscripción del acta de inicio previo perfeccionamiento y legalización del acto contractual, pagaderos en once pagos mensuales por valor de veintidós millones ochocientos ochenta mil pesos (\$22.880.000.00) incluido IVA y un último pago por valor de once millones cuatrocientos cuarenta mil pesos (\$11.440.000.00) incluido va correspondiente a los 15 días calendario.

- Mediante memorial radicado el día 17 de enero de 2019, mi poderdante allegó ante la Alcaldía de Ibagué -Oficina de Contratación, las estampillas solicitadas para el perfeccionamiento del contrato.
- El contrato se perfeccionó el día 18 de enero de 2019 de acuerdo a la correspondiente acta de inicio.
- El día 28 de noviembre de 2019, antes de finalizarse el contrato N° 0031 de fecha 17 de enero de 2019 y previo a la radicación de la documentación requerida, se suscribió un acta N° 001 de adición en valor y prórroga en al contrato N° 0031, por el periodo de 5 meses y por valor de ciento catorce millones de pesos (\$114.000.000,00) IVA incluido, modificándose el plazo total del contrato inicial en la cantidad de dieciséis meses y quince días, con un valor total de trescientos setenta y siete millones quinientos veinte mil pesos (\$377.520.000,00). La forma de pago del plazo añadido sería en cinco pagos mensuales por valor de veintidós millones ochocientos ochenta mil pesos (\$22.880.000.00) incluido IVA
- En cuanto a las demás cláusulas del contrato inicial, continuaron vigentes, invariables e inmodificables de acuerdo a la cláusula sexta del acta de adición y prórroga de fecha 28 de noviembre de 2019.
- Terminado el contrato 0031 del de fecha 17 de enero do 2019 en mayo de 2020, y en vista que el Municipio no entregaba el inmueble n se pronunciaba al respecto sobre nueva suscripción de un contrato de arrendamiento, mi poderdante, mediante comunicación remitida a comienzos de junio de 2020, puso nuevamente el inmueble ubicado en la carrera 1 callos 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, a disposición del Municipio, proponiendo un nuevo contrato de arrendamiento por valor de \$22.880.000 mensuales con un plazo de 2 meses, para un valor total de la propuesta de \$45.760.000,00 IVA incluido y anexando los documentos requeridos para la suscripción de un nuevo contrato.
- Pese a la comunicación remitida en junio de 2020, solo hasta el día 07 de julio de 2020 pudo celebrarse nuevo contrato de arrendamiento N° 0899 con el Municipio, por un plazo de dos meses y valor de \$45.760.000.00 IVA incluido para ser pagaderos en dos mensualidades cada una por valor de \$22.880.000.00 MACTE IVA incluido, suscribiéndose la respectiva acta de inicio el día 14 de junio de 2020. No obstante, el Municipio ocupó el bien inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, durante todo el mes de junio y trece días del mes de julio de 2020, sin cancelar valor alguno, lo que perjudicó a mi poderdante.
- Por haber Finalizado el contrato de arrendamiento N° 0899 de fecha 07 de julio de 2020, en el mes de septiembre de 2020 mi poderdante mediante comunicación escrita dirigida a la Alcaldía Municipal de Ibagué-oficina de contratación, puso nuevamente el bien inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, a disposición del Municipio, agregando propuesta para un nuevo contrato de arrendamiento por valor de \$22.880.000.00 mensuales con un plazo de 2 meses, para un valor total de la propuesta de \$45.760.000,00 IVA incluido y anexando los documentos requeridos para la Suscripción de un nuevo contrato.
- El día 07 de octubre de 2020 se celebró nuevo contrato de arrendamiento N° 1434 del bien inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué por un plazo

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 72 de 176		

de dos meses y valor de \$45.760.000.00 IVA incluido para ser pagaderos en dos mensualidades cada una por valor de \$22.880.000.00 MACTE IVA incluido, anexándose los documentos solicitados el día 14 de octubre de 2020 y suscribiéndose la respectiva acta de inicio el mismo día, ocupando el Municipio el bien inmueble desde el día 14 de septiembre de 2020 hasta el día 13 de octubre de 2020, o sea, 30 días sin cancelar valor alguno a mi poderdante, lo que le generó graves perjuicios.

- El día 29 de diciembre de 2020 se celebró nuevo contrato de arrendamiento N° 2333 del bien inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, por un plazo de cuarenta días (40) y valor de \$30.506.666 IVA incluido para ser pagaderos en un pago correspondiente a 30 días por valor de \$22.880.000.00 MACTE IVA incluido y un pago correspondiente a diez (10) días calendario por valor de \$7.626.666 MACTE IVA incluido, suscribiéndose la respectiva acta de inicio, ocupando el Municipio el bien inmueble durante 16 días del mes de diciembre de 2020, sin cancelar valor alguno a mi poderdante, lo que le generó graves perjuicios.
- El día 23 de febrero de 2021 se celebró nuevo contrato de arrendamiento N° 0256 del bien inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, por un plazo de dos (2) meses y valor de \$45.760.000 IVA incluido para ser pagaderos en dos (2) mensualidades, cada una por valor de \$22.880.000,00 IVA incluido.
- El contrato se perfeccionó el día 26 de febrero de 2021 de acuerdo a la certificación expedida por el Jefe de la Oficina de Contratación.
- El Municipio ocupó el bien inmueble durante 17 días del mes de febrero de 2021, sin cancelar valor alguno a mi poderdante, lo que le generó graves perjuicios. 15. Una vez finalizado el contrato N° 0256 del 23 de febrero de 2021, y al enterarse mi poderdante, vía telefónica, que no se suscribiría un nuevo contrato de arrendamiento con el Municipio sobre el inmueble ubicado en la carrera 1 calles 11 y 12 N° 11-89 de Ibagué, se procedió a recibir el inmueble hasta el 01 de julio de 2021, fecha en la cual el Municipio le entregó a mi poderdante el mismo. El municipio de Ibagué, ocupó el inmueble desde el día 26 de abril de 2021 hasta el día 01 de julio de 2021, fecha en que se entregó el inmueble, o sea, 67 días de ocupación que generó graves perjuicios económicos a mi poderdante.
- El Municipio de Ibagué, una vez terminados los contratos referidos anteriormente, ocupó el bien inmueble objeto de la presente acción durante los meses de junio de 2020, julio de 2020, septiembre de 2020, octubre de 2020, diciembre de 2020, febrero de 2021, marzo de 2021, abril de 2021, mayo de 2021, junio de 2021 y julio de 2021. destinándolo para el proceso de cobro coactivo de Tránsito de la Secretaría de Hacienda Municipal sin suscribir nuevo contrato de arrendamiento durante esos términos, ni reconocer pago alguno por dicha ocupación, lo que ha generado graves perjuicios materiales para mi poderdante, tal como se ilustra a continuación:

Lucro cesante

Corresponde a las sumas de dinero que dejó de percibir la entidad convocante mensualmente por la ocupación del bien inmueble por parte del Municipio de Ibagué, una vez finalizados los contratos de arrendamiento N° 0031 del 17 de enero de 2019; N° 0899 del 07 de julio de 2020; N° 1434 del 07 de octubre de 2020; N° 2333 del 29 de diciembre de 2020 y N° 0256 del 23 de febrero de 2021:



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT.800113389-7

Proceso: GESTION DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 73 de 176



CONTRATO	PERIODO CONTRACTUAL	PERIODO EXTRA CONTRACTUAL	DÍAS	LIQUIDACION
N° 0031 de 2019	18/01/2019 - 31/12/2019	N/A	N/A	\$ 0
Adición N° 001 de 2019	01/01/2020 - 31/05/2020	01/06/2020 - 13/07/2020	43	\$ 32.794.667
N° 0899 de 2020	14/07/2020 - 13/09/2020	14/09/2020 - 13/10/2020	30	\$ 22.880.000
N° 1434 de 2020	14/10/2020 - 13/12/2020	14/12/2020 - 29/12/2020	16	\$ 12.202.667
N° 2333 de 2020	30/12/2020 - 08/02/2021	09/02/2021 - 25/02/2021	17	\$ 12.965.333

N° 0256 de 2021	26/02/2021 - 25/04/2021	26/04/2021 - 01/07/2021	67	\$ 51.098.667
-----------------	-------------------------	-------------------------	----	---------------

TOTAL 173 \$131.941.334

TOTAL \$131.941.334

ANÁLISIS Y CONCEPTO DEL CASO EN CONCRETO:

La Constitución Política de 1991 en el artículo 90 enuncia implícitamente la responsabilidad extracontractual del Estado. Explicitando su contenido literal, se deriva la obligación de resarcir patrimonialmente el detrimento generado por el hecho jurídico de causa natural o material, que se refleja en el daño antijurídico imputable al Estado, a causa o por causa de una comisión por acción o comisión por omisión.

Con la finalidad de condensar, se deben reunir tres requisitos de índole legal: hecho jurídico, daño antijurídico, nexo causal entre el hecho y el daño para que se predique la imputabilidad de responsabilidad extracontractual del Estado, para el caso concreto, del hecho jurídico que degenera en la causa adecuada del daño y el nexo causal entre el hecho jurídico y el daño antijurídico.

El CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011) Radicación número: 20001-23-31-000-1999-00292-01 (20025) Actor: CONSTRUCCIONES MORRA LTDA. Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Referencia: REPARACIÓN DIRECTA.

En casos como el que ocupa la atención de la Sala, la Corporación ha señalado que la parte actora debe demostrar que una parte o la totalidad de bien inmueble de su propiedad, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actuaron autorizados por ella. Por tanto, los elementos que estructuran esta clase de responsabilidad son el daño antijurídico, que consiste en la lesión al derecho subjetivo, real o personal, de que es titular el demandante. Están comprendidos, por tanto, no sólo los perjuicios derivados de la afectación del derecho de propiedad, sino también los perjuicios por la limitación al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales, al igual que el menoscabo de la posesión que el particular ejercía sobre el predio ocupado y

la imputación jurídica del daño al ente demandado, que se configura con la prueba de la ocupación, total o parcial, del bien inmueble, por la administración. (...)

En sentencia C-864 de 7 de septiembre de 2004, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 219 del C.C.A., referido al pago de la indemnización en casos de ocupación de inmuebles. Allí consideró que las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieren inmuebles para cumplir los fines del Estado, deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al

Handwritten signature

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 74 de 176		

debido proceso, lo que comporta el deber de adelantar los trámites en orden a la enajenación voluntaria o la expropiación de los bienes, si aquella no es posible, en los términos del artículo 29 constitucional. Siendo así, cuando el Estado no actúa conforme al ordenamiento, sino que ocupa los bienes, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la C.P., el Estado tendrá que ser conminado a responder patrimonialmente por los daños. En este caso, la actora asegura que la administración ocupó un inmueble de su propiedad y pretende la reparación del daño en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A

Sentencia C-864/04 Corte Constitucional: "(...) El derecho de propiedad privada es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades. (...)"

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OCUPACIÓN DE HECHO DE INMUEBLE- Indemnización en forma plena y completa al titular del derecho "(...) Cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar. (...)"

Enriquecimiento sin justa causa respecto del el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual. Causales excepcionales.

15.17. Cabe señalar que la jurisprudencia de la Sección Tercera previo, como regla general, que por la vía del enriquecimiento sin causa no se puede perseguir el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual, en beneficio de la administración; no obstante, conservó a título enunciativo y de manera excepcional la aplicación del principio de enriquecimiento sin justa causa, como fuente de la obligación de pagar el monto de las prestaciones ejecutadas sin vínculo de contrato estatal, en los siguientes casos:

- Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.
- En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993 —se subraya

Como fue el caso que nos ocupa, dando como resultado de dicha ocupación los valores descritos a

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 75 de 176



continuación:

CONTRATO	PERIODO CONTRACTUAL	PERIODO EXTRACONTRACTUAL	DÍAS	LIQUIDACION
Nº 0031 de 2019	18/01/2019 - 31/12/2019	N/A	N/A	\$ 0
Adición Nº 001 de 2019	01/01/2020 - 31/05/2020	01/06/2020 - 13/07/2020	43	\$ 32.794.667
Nº 0899 de 2020	14/07/2020 - 13/09/2020	14/09/2020 - 13/10/2020	30	\$ 22.880.000
Nº 1434 de 2020	14/10/2020 - 13/12/2020	14/12/2020 - 29/12/2020	16	\$ 12.202.667
Nº 2333 de 2020	30/12/2020 - 08/02/2021	09/02/2021 - 25/02/2021	17	\$ 12.965.333

Nº 0256 de 2021	26/02/2021 - 25/04/2021	26/04/2021 - 01/07/2021	67	\$ 51.098.667
TOTAL			173	\$ 131.941.334

TOTAL

=====

\$ 131.941.334

Es importante aclarar que en la ejecución de estos contratos los supervisores fueron diferentes por lo que, esto demuestra que el comportamiento no fue con culpa grave ni culpa ya que fueron diferentes los actores que intervinieron en el tiempo.

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

- 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.

- La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



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.

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.

- 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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que fue la ocupación del bien en las siguientes vigencias

CONTRATO	PERIODO CONTRACTUAL	PERIODO EXTRA CONTRACTUAL	DÍAS	LIQUIDACION
N° 0031 de 2019	18/01/2019 - 31/12/2019	N/A	N/A	\$ 0
Adición N° 001 de 2019	01/01/2020 - 31/05/2020	01/06/2020 - 13/07/2020	43	\$ 32.794.667
N° 0899 de 2020	14/07/2020 - 13/09/2020	14/09/2020 - 13/10/2020	30	\$ 22.680.000
N° 1434 de 2020	14/10/2020 - 13/12/2020	14/12/2020 - 29/12/2020	16	\$ 12.202.667
N° 2333 de 2020	30/12/2020 - 08/02/2021	09/02/2021 - 25/02/2021	17	\$ 12.965.333

N° 0256 de 2021	26/02/2021 - 25/04/2021	26/04/2021 - 01/07/2021	67	\$ 51.098.667
TOTAL			173	\$131.941.334

TOTAL

\$131.941.334

Caso por medio del cual la jurisprudencia de la Sección Tercera previo, como regla general, que por la vía del enriquecimiento sin causa no se puede perseguir el pago de obras, bienes o servicios que se hayan ejecutado, sin amparo contractual, en beneficio de la administración; no obstante, conservó a título enunciativo y de manera excepcional la aplicación del principio de enriquecimiento sin justa causa, como fuente de la obligación de pagar el monto de las prestaciones ejecutadas sin vínculo de contrato estatal, en los siguientes casos:

- Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que, en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 77 de 176		

proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

- En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993 —se subraya

Condiciones para el medio de control de reparación directa bajo la pretensión de enriquecimiento sin justa causa.

20.2. De conformidad con lo anterior, se observa que el enriquecimiento sin causa es fuente de obligaciones cuando reúne los siguientes requisitos:

- la existencia de un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja o beneficio patrimonial —ventaja positiva— o, que su patrimonio no haya sufrido detrimento alguno —ventaja negativa—;
- el empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido se haya traducido consecuentemente en una mengua patrimonial para el empobrecido;
- la ausencia de causa jurídica, que justifique el empobrecimiento sufrido por el afectado como consecuencia del enriquecimiento del beneficiado, es decir, que sea injusto.

Ventaja o beneficio patrimonial y empobrecimiento correlativo

- Está acreditado el municipio de Ibagué – secretaria Administrativa resulto favorecida durante el tiempo que se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado, sin mediar contraprestación económica alguna, con lo que se generó un beneficio patrimonial a su favor y un empobrecimiento correlativo a cargo de la convocante.
- Así, es preciso destacar que si bien el desequilibrio no tuvo la capacidad de acrecentar el patrimonio de la entidad territorial, si evitó que se produjera algún detrimento o merma del mismo, lo que evidencia una clara ventaja económica, pues se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado, a costa de la convocante quien, en su condición contratista, fue compelida a permitir tal se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado sin recibir contraprestación alguna en razón de esto, con lo que se produjo un empobrecimiento de su patrimonio.
- De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se encuentra acreditado el enriquecimiento y el correlativo empobrecimiento de uno y otro patrimonio, sin causa jurídica que lo ampare, en virtud del se usó, gozo y disfruto del bien inmueble señalado del bien inmueble propiedad de la convocante, sin mediar contraprestación alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior, frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida le corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, el sustancial y el procesal. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 78 de 176	

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa". 25

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"26; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza27".

Se tiene que, se suscribió contrato para cubrir con los cánones de arrendamiento y que a su vez en el tiempo se fue realizando la ejecución del mismo, y la creación de un nuevo contrato para cubrir las necesidades funcionales de la secretaria en mención que en el tiempo era imposible suspender sin embargo se iniciaban las acciones contractuales pertinentes para adelantar la contratación respectiva, y que configurado con el principio de anualidad no es viable llevar a cabo la completa contratación.

1. Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder, o expidió el acto administrativo

25 Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

26 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

27 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 79 de 176		

con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza inexcusable, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, ya que cualquier error no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 80 de 176	

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el tema probandum se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)".

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Expediente Judicial
- Expediente Administrativo
- Documentos de pago



Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado de educación el cual debe ser continuo, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de contratos se cumplen los fines esenciales del Estado.

Evaluación del riesgo:

VALORACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO: (Determinación del riesgo)

De acuerdo a la Circular No. 029 del 18 DE AGOSTO de 2020, que versa sobre la "Metodología para la valoración y calificación cualitativa de los procesos y solicitudes de conciliación", procedo en ese sentido, teniendo en cuenta los criterios allí indicados:

CRITERIO	CALIFICACION	PORCENTAJE X CRITERIOS	<i>criterios</i>
Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.	MEDIO BAJO	8,75%	Medio bajo: Existen hechos ciertos y completos, pero no existen normas que sustenten las pretensiones del demandante.
Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda	MEDIO BAJO	8,75%	Bajo: El material probatorio aportado en la demanda no es contundente, congruente y pertinente para demostrar los hechos y pretensiones de la demanda.
Presencia de riesgos procesales y extraprocesales	BAJO	2,00%	Medio Bajo: Cuando se presenta el evento e o el evento (f).
Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia	MEDIO BAJO	8,75%	Medio Bajo: Se han presentado menos de tres casos similares que podrían definir tendencias jurisprudenciales desfavorables para los intereses del Estado.
Probabilidad de Condena	28,25%		
Probabilidad de perder el caso	MEDIA		

POSICIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Versión: 01	
	FORMATO: ACTA DE REUNION	Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 82 de 176	

Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por el Doctor **JOHNNY GILBERTO JIMÉNEZ ROPERO:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
Radicación:	73001310500420190008200		
Convocante y/o demandante:	ORLANDO HERNANDEZ CABALLERO		
Convocado y/o demandado:	Municipio de Ibagué.		
Acción:	Ordinario Laboral		
Despacho de conocimiento:	Juzgado Cuarto Laboral del Circuito		
Fecha del Comité de Conciliación:	26 de noviembre de 2020		
Abogado Ponente:	Johnny Gilberto Jiménez Roperó		
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto	Ordenador del gasto Contrato 1459 del 31 de marzo de 2015 Juan Gabriel Triana Cortes – Secretario de Planeación		
Supervisor	Supervisor del Contrato 1459 del 31 de marzo de 2015, el señor Orlando Raúl Flórez Orjuela, en calidad de Director Grupo de Preservación y Medio Ambiente		
• CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Sentencia de Primera Instancia: 13 de Julio de 2021 Sentencia de Segunda Instancia: 26 de octubre de 2021 Auto de obedécese y cúmplase: 08 de abril de 2022		
Valor pagado:	\$ 89.122.991 MCTE		
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00060 del 05 de Mayo de 2022		
Fecha de pago:	16 de mayo de 2022		
Valor pagado:	\$ 89.122.991 MCTE		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.			
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.			

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 83 de 176		

<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	.
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	.
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.	
<ul style="list-style-type: none"> Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Hechos:

- El señor ORLANDO HERNANDEZ CABALLERO, laboró al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUÉ-SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, en las fechas correspondientes 2015 hasta el 31 de octubre de 2015. al día 31 de marzo de.
- Durante ese periodo de tiempo mi representando ejerció personalmente funciones de apoyo para los procesos derivados de la estrategia "IBAGUÉ VERDE" del municipio de Ibagué.
- Además, de la recuperación y conservación del patrimonio ambiental, mediante actividades como producción material, preparación de semilleros, siembra, fumigación, fertilización y riego.
- De igual manera, se encargó del mantenimiento de las instalaciones del vivero- biofábrica.
- El contrato celebrado entre mi mandante y el MUNICIPIO DE IBAGUÉ SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL, tenía un valor de SIETE MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS. (\$7.700.000.00).
- El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLÓN CIENTO MIL PESOS (\$ 1.100.000.00)
- Para la fecha del 31 de octubre de 2015 el contrato es terminado de manera unilateral por.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 84 de 176		

parte del empleador.

8. Dicha terminación se ocasionó sin pre aviso.

9. Tampoco hubo indemnización ni pago de prestaciones sociales a mi mandante

10. El horario de trabajo que le correspondió cumplir a mi mandante fue de lunes a viernes de 6:00 a m. hasta las 6:00pm, pero la hora de salida se extendía más allá de las 6:00 pm por el cumplimiento de las actividades desarrolladas por mi representado y los días sábados de 6:00 am hasta las 4:00 pm y los domingos si se presentaba alguna emergencia.

11. Durante la relación laboral del 31 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2015 a mi poderdante no se le pago la prima de servicios

12. Durante la relación laboral del 31 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2015, a mi poderdante no se le pagaron las vacaciones, ni tampoco le fueron compensadas en dinero al terminar las relaciones laborales.

13. Al finalizar el contrato de trabajo del 31 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2015, a mi poderdante no le pagaron las cesantías.

14. Tampoco se le pagó intereses a las cesantías por el periodo laborado del 31 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2015

15. Igualmente, durante la relación laboral del 31 de marzo de 2015 hasta el 31 de octubre de 2015, mi mandante realizó tiempo suplementario, el cual no fue pagado jamás

16. Según su horario de trabajo, el demandante laboraba 22 horas extras diurnas semanales

17. El día 24 de septiembre de 2018 se presentó RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA RADICADO No.2018-95900.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 85 de 176		

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

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida le corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 86 de 176		

segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".²⁸

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta** en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"²⁹; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; **por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta**". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"³⁰.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal, "Ibagué verde" la conservación y recuperación del patrimonio ambiental, donde permite materializar dicho plan de desarrollo teniendo en cuenta que, su objeto es realizar el proceso de recuperación,

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

³⁰ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 87 de 176		

conservación y regeneración de los ecosistemas deteriorados, dando respuesta a las políticas ambientales nacionales y regionales.

Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el desarrollo del Programa de conservación y recuperación del patrimonio ambiental, razón por la cual se determinó la modalidad de contratación directa para satisfacer la necesidad.

Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de la conservación y recuperación del patrimonio ambiental a la población ibaguereña, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto a la conservación y recuperación del patrimonio ambiental, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar la conservación y recuperación paisajística de todos los ciudadanos ibaguereños.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades, de tal manera que en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios, con el único objetivo de conservación y recuperación del patrimonio ambiental del Municipio de Ibagué.

Por tanto, dicha necesidad, llevo al municipio de Ibagué a dar más valor de ponderación al interés General sobre el particular, frente al tema la Corte Constitucional en sentencia C-053/01 estableció que:

Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución"

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ahora bien, el Decreto 11-0774 de 2008 denominado Manual de Funciones que se encontraba vigente para la época, estableció tanto para la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, las siguientes funciones:

Agj.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 88 de 176		

12. (...) Formular y dirigir las políticas y programas de capacitación para la preservación y conservación del medio ambiente en el municipio de Ibagué. (...)"

En virtud de la necesidad de servicio de la entidad municipal, los estudios previos de los contratos y el Plan de Desarrollo Municipal, se advierte la buena fe exenta de culpa tanto del ordenador del gasto, como del supervisor del contrato, ya que ambos obraron conforme las funciones asignadas por el Manual Especifico de Funciones y Competencias laborales de la época, al dar cumplimiento a la actividad contractual para la consecución de los fines del estado el desarrollo de la función pública.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001 contempla que la conducta del agente se califica como dolosa cuando se compruebe que el mismo obró con desviación de poder; o expidió 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; expidió el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos; fue declarado penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; o se expidió la resolución de manera manifiesta o contraria a derecho en un proceso judicial.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una **infracción directa** a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier**

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 89 de 176		

error no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado le ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto las causales de la 2 a la 4 versan sobre validez de las actuaciones o actos administrativos expedidos por los funcionarios, o referente a las detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

A renglón seguido, se observa que el numeral primero del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una violación manifiesta al ordenamiento jurídico**. Se entenderá que la manifestó debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una sentencia judicial, emitida por el respectivo juez de conocimiento de la demanda ordinaria laboral, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de prestación de servicios genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario de Planeación, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

- "(...) **Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente**

13. Formular y dirigir las políticas y programas de capacitación para la preservación y conservación del medio ambiente en el municipio de Ibagué. (...)"



 Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
	FORMATO: ACTA DE REUNION	Versión: 01 Fecha: 2014/12/19 Página: Página 90 de 176	

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Sentencia de Primera Instancia: 13 DE JULIO DE 2021
- Sentencia de Segunda Instancia: 26 DE OCTUBRE DE 2021
- Auto de Obedézcase y cúmplase: 08 DE ABRIL DE 2022
- Copia de la Resolución número 1030-00060 del 05 de Mayo de 2022.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.
- Oficio dirigido al juzgado de origen, donde remite el comprobante de pago y anexos.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar, máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 91 de 176		

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LAURA MARYERY NARANJO GONZALEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
RADICACIÓN:	73001-33-33-009-2018-00002-00
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS.
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ Y OTROS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA.
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ.
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	18 DE DICIEMBRE DE 2023.
ABOGADO PONENTE:	LAURA MARYERY NARANJO GONZALEZ.
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	
Ordenador del gasto:	Dra. MARTHA PILONIETTA RUBIO, en su condición de Secretaria de Tránsito, Transporte y de la Movilidad delegada por el alcalde para ejercer la función de Ordenadora del Gasto de funcionamiento e Inversión en nombre del Municipio de Ibagué.
Supervisor del Convenio:	BRIGIDA CARMINIA VARON VALBUENA, Profesional Universitario de la Secretaría de Bienestar Social, supervisora del convenio.
Secretaría Ejecutora	SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL- SECRETARÍA DE APOYO A LA GESTIÓN Y DE LA JUVENTUD.
• CONDUCTA	
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.	
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/> Conciliación: <input type="checkbox"/> Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos: <input type="checkbox"/>
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	SENTENCIA DEL 12 DE AGOSTO DE 2022.
Valor pagado:	\$ 153.667.893 M/CTE.
Acto administrativo de	Resolución 1030-0039 del 14 de marzo de 2023.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
	FORMATO: ACTA DE REUNION	Versión: 01	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 92 de 176	

adopción:	
Fecha de pago:	30 de marzo de 2022
Valor pagado:	\$ 153.667.893 M/CTE.

CONDUCTA

Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	.
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	.

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.

<ul style="list-style-type: none"> Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

HECHOS:

Entre el GOBIERNO MUNICIPAL DE IBAGUE, representado por el señor Juan Gabriel Triana Cortes, secretario de Planeación Municipal, delegado por el alcalde para ejercer la función de Ordenador del Gasto de funcionamiento e inversión, en nombre del Municipio de Ibagué, y la CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS, representada legalmente en su momento 12 por el señor ADRIANO DÍAZ TORRES, se firmó el Convenio radicado bajo el No. 0089, el 31 de diciembre de 2014.

Dicho convenio se suscribió con el objeto de "aunar esfuerzos entre el Municipio de Ibagué y la citada Corporación para apoyar la atención integral a los adultos mayores en situación de abandono de la ciudad de Ibagué", en el cual se pactó como plazo inicial 365 días contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades y un valor inicial de NOVECIENTOS VEINTISIETE MILLONES

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7	Proceso: GESTION DOCUMENTAL FORMATO: ACTA DE REUNION	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Versión: 01	
Fecha: 2014/12/19			
Página: Página 93 de 176			

CUATROCIENTOS DIECISEIS MIL PESOS MCTE (\$927.416.000)

Posteriormente, la Alcaldía de Ibagué, a través de la Secretaria de Bienestar Social avizoró las siguientes situaciones: i) Que el convenio tenía un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días, término dentro del cual se cubrió la totalidad de cupos de los adultos mayores, ii) Que en su gran mayoría se trataba de personas postradas en cama, iii) Que el presupuesto proyectado no alcanzaba para brindar la atención necesaria en el plazo de ejecución y iv) Que los adultos mayores quedarían desamparados a partir del año 2016.

Estas razones fueron planteadas en el Acta de Justificación suscrita el 15 de diciembre de 2015; razón por la que se hizo necesario efectuar una adición al Convenio, tanto en presupuesto como en el plazo para cubrir la estadia de los 221 adultos mayores por un tiempo congruente, mientras la nueva administración realizaba el respectivo proceso contractual para la vigencia 2016.

Fue así como el 30 de diciembre de 2015, en reunión efectuada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Ibagué, en la que participaron la Dra. MARTHA PILONIETTA RUBIO, en su condición de Secretaria de Tránsito, Transporte y de la movilidad delegada por el Alcalde para ejercer la función de Ordenadora del Gasto de funcionamiento e Inversión en nombre del Municipio de Ibagué y el señor IVANHOE OCAMPO CARO, en calidad de Representante Legal de la CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS, se firmó la Adición No. 001 al Convenio 089 de 2014, con el fin de brindar seguridad alimentaria y apoyo nutricional a los adultos mayores, garantizando el servicio continuo de los beneficiarios que por su estado de indefensión y alta vulnerabilidad requieren su permanencia en los CBA.

Por lo anterior, en la adición No. 001 del Convenio 089 de 2014, quedó establecido que el valor del convenio sería adicionado en la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL PESOS MCTE (\$448.173.000), de los cuales la Alcaldía de Ibagué aportaría la suma de \$407.430.000 y la Corporación Jardín de los Abuelos la de \$40.743.000, representados en bienes y servicios.

Sin embargo, por error involuntario, al momento de suscribir el acta adicional No. 001, se omitió establecer el plazo adicional por noventa días, pese a que en el acta de justificación del adicional No. 001, sí se hizo referencia a este término de prórroga.

Por ello, el 09 de marzo de 2016, se reunieron en las instalaciones de la Secretaria de Bienestar Social de Ibagué, el Representante de la Corporación Jardín de los Abuelos, IVANHOE OCAMPO CARO, y BRIGIDA CARMINIA VARON VALBUENA, Profesional Universitario de la Secretaria de Bienestar Social, supervisora del convenio, por parte del Municipio de Ibagué, con el fin de sustentar la aclaración al Convenio radicado bajo el No. 089, el 31 de diciembre de 2014 y aclarar que el tiempo por el cual se tuvo que efectuar una prórroga adicional fue de noventa (90) días. Esto con el fin de continuar con la protección y amparo de las personas mayores, dejando lo demás incólume.

Como quiera que dicho Convenio se hizo extensivo solo hasta el mes de marzo de 2016, el 12 de mayo del mismo año se reunieron el Doctor GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTINEZ, actuando como ordenador del gasto del Municipio de Ibagué, y la CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS, representada por Don IVANHOE OCAMPO CARO, con el fin de suscribir el Convenio 0634 de Cooperación Interinstitucional.

En dicho Convenio ratificaron que el objeto sería "aunar esfuerzos entre el Municipio de Ibagué y la mencionada Corporación para apoyar la atención integral a los adultos mayores en situación de abandono en la ciudad de Ibagué."

De igual manera, se estableció que el valor ascendía a la suma de OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$828.960.000), con un plazo hasta el 31 de diciembre de 2016 contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades, omitiendo el periodo comprendido entre el 1º de abril y el 11 de mayo de 2016, dado que durante ese periodo la

La versión vigente y controlada de este documento, sólo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

Handwritten signature



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 94 de 176



Alcaldía no contó con personal calificado para suscribir el convenio en mención.

Al respecto, cabe resaltar que, durante ese lapso comprendido entre el 1º de abril y el 11 de mayo de 2016, con el consentimiento de la Alcaldía de Ibagué, la Corporación Jardín de los Abuelos continuó con la prestación de todos los servicios ordenados tanto en el Convenio No. 0089 de 2014 como en el Convenio No. 0634 de 2016, a los 134 adultos mayores que se encontraban en situación de discapacidad, de abandono o de marginación social remitidos directamente por la Alcaldía, garantizándoles alojamiento, alimentación, promoción de la salud y prevención de enfermedades, en condiciones dignas y con una atención de calidad y humanizada, tendientes a la protección de la integridad del adulto mayor. lead Se

En consecuencia, por el imponderable en mención, la Alcaldía de Ibagué se constituyó en deudora de mi representada en la suma de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$128.740 000), sin que a la fecha esa Entidad haya efectuado el pago en cuestión a órdenes de mi representada.

Por ende, con el fin de sufragar todos los gastos mencionados, fue necesario presentar ante la Alcaldía de Ibagué la factura de Venta No. CP 488 del 10 de mayo de 2016, por la suma de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$128.740.000), pero lamentablemente no hubo respuesta frente al pago de los dineros adeudados a favor de la Corporación que represento.

Esto sin mencionar que, para que la Corporación Jardín de los Abuelos pudiera cubrir de manera integral todas las necesidades de los Adultos mayores a su cargo, fue necesario acudir a un crédito con la Entidad Bancaria Banco de Occidente por valor de \$ 190.000.000, lo cual causó perjuicios notables a la Institución, que en la actualidad presenta un déficit mensual por más de CIENTO TREINTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$130.000.000) correspondientes al capital adeudado, más los intereses. Así las cosas, la Corporación Jardín de los Abuelos, mediante oficio fechado el 27 de septiembre de 2016, dirigido a la Doctora Gladys Gutiérrez Upegui, Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Ibagué, solicitó que le fueran reconocidos los dineros dejados de cancelar entre el 1º de abril y el 11 de mayo de 2016, como quiera que no existía una causa justificada para no haber incluido dentro del presupuesto del Convenio No. 0634 estos gastos

Adicionalmente, como se explicó, La Corporación presentó oportunamente todos los documentos requeridos por la nueva administración para dar continuidad al Convenio que nos ocupa, el cual debió ser firmado el 1º de abril con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016. Lamentablemente, quedaron por fuera los 41 días que hoy estamos cobrando por las razones ya expuestas.

Frente a esta solicitud, la Doctora Gladys Gutiérrez Upegui mediante Oficio No. 1001-057522 del 11 de octubre de 2016, dirigido al señor Constantino Espinosa Gómez, representante legal de la Corporación Jardín de los Abuelos, informó que la solicitud de pago en suma equivalente a \$128.740.000, más los intereses, fue remitida por competencia a la secretaria de Bienestar Social.

Esto conllevó a que el señor Constantino Espinosa Gómez y otros miembros del Consejo Directivo de la Corporación Jardín de los Abuelos, solicitaran cita con el Señor Alcalde Guillermo Alfonso Jaramillo, logrando que el Burgomaestre reconociera la obligación por parte de la Administración Municipal por la suma de \$128.740.00, invitándolos de manera cordial a acudir mediante solicitud de conciliación a la Procuraduría Judicial, ante la existencia de unos dineros con los que se podrían cancelar las sumas adeudadas.

En consecuencia, de conformidad con la solicitud de conciliación extrajudicial radicada el pasado 15 de marzo de 2017, se citó a la CORPORACIÓN JARDÍN DE LOS ABUELOS, en calidad de parte convocante y a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL SECRETARIA DE APOYO A LA GESTIÓN Y DE LA JUVENTUD, en calidad de parte convocada, ante la Procuraduría 216 de esta localidad, delegada para tal efecto, quien fijó como fecha el 17 de

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 95 de 176		

abril de 2017 para adelantar el respectivo trámite.

Fue así como el 17 de abril de 2017, comparecieron las partes convocante y convocada al Despacho de la Procuraduría Judicial I para Asuntos Administrativos de Ibagué, con el objeto de celebrar la respectiva audiencia conciliación extrajudicial.

En la precitada audiencia se le concedió el uso de la palabra a los asistentes para que expusieran sucintamente sus argumentos, por su parte, la Doctora LUISA MARIA BARAJAS, a quien se le reconoció personería para actuar dentro de la mencionada diligencia como apoderada sustituta del JARDIN DE LOS ABUELOS, de conformidad con el poder - memorial allegado oportunamente a ese Despacho, manifestó que se ratificaba en las pretensiones incoadas en la solicitud de conciliación; acto seguido, se le concedió el uso de la palabra a la apoderada de la parte convocada, doctora MARÍA DEL PILAR BARNAL CANO, quien solicitó la suspensión de la audiencia bajo el argumento que el comité de conciliación se reuniría el 18 de abril del mismo año, y sometería a aprobación el presente caso

Así las cosas, de conformidad con la petición formulada por la apoderada del Municipio, Doctora LORENA FERNANDA CHINCHILLA, se fijó nueva fecha para continuar con la audiencia de conciliación, quedando esta calendada para el día 21 de abril de 2017; fecha en la cual se puso de manifiesto el ánimo conciliatorio que le asistía a la Entidad convocada, en los siguientes términos:

"(...) El día 20 de abril de 2017, se reunieron los miembros del comité de conciliación del Municipio de Ibagué, (), se tiene que en electo se adeuda una factura por el tiempo comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 11 de mayo de 2016, así las cosas, por tratarse de alimentos y salud de adultos mayores, se aprueba propuesta para conciliar por un valor de \$ 128.740.000.00, valor que se cancelara en los 90 días siguientes a la aprobación de esta conciliación. (...)

Como consecuencia de lo anterior, se dispuso el envío del acta de conciliación levantada, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito Reparto, con la finalidad de que se surtiera el respectivo control de legalidad del acto administrativo, haciéndose la salvedad que dicho acuerdo prestará mérito ejecutivo y tendrá efecto de cosa juzgada 3.25 En este sentido, fue el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué, quien avocó conocimiento de la actuación administrativa adelantada en la Procuraduría 216, realizando en efecto, el respectivo control de legalidad al acta de conciliación suscrita por los intervinientes en dicho acto.

El juzgado 6° Administrativo, al hacer un análisis de los preceptos fácticos y jurídicos que motivaron la activación del aparato jurisdiccional, con miras a la consecución de un acuerdo que pusiera fin a la litis, ponderó los argumentos esgrimidos por las partes, en especial la tesis planteada por la convocante, frente a las normas y leyes que regulan la materia, improbando el ya mencionado acuerdo conciliatorio.

Así las cosas, los argumentos en que se basó el Juzgado 6° Administrativo para sustentar su decisión, fueron entre otros, los siguientes:

"(...) así las cosas, es claro que a nivel de enriquecimiento si causa existen causales precisas para su procedencia, y la parte convocante al conocer de la precitada sentencia de unificación señaló que el caso bajo estudio se encuentra dentro de la causal b) por considerar que se trató de servicios prestados a 134 adultos mayores que requerían de alimentación, alojamiento, vestido, y que no hacerlo hubiese vulnerando los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, salud e igualdad de dichas personas.

Ahora, estudiada la causal señalada por la Corporación convocante a efectos de obtener el reconocimiento y pago de los valores reclamados por concepto de prestación de servicios sin estar cobijados por un contrato estatal debidamente formalizado, encuentra el Despacho que la misma no encaja dentro de adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 96 de 176

FORMATO: ACTA DE REUNION



este que es fundamental por su conexión con los derechos a la vida y a la integridad personal..."

En consecuencia, se presentó ante el Juzgado 6º Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, recurso reposición frente al auto proferido el 19 de julio de la misma anualidad, mediante el cual se declaró improbadamente la conciliación extrajudicial celebrada entre la Corporación Jardín de los Abuelos y el Municipio de Ibagué.

El recurso interpuesto basó su fundamento no solo en el hecho de que la propia administración reconoció su error y en efecto, la deuda de una factura por el tiempo comprendido entre el 1º de abril de 2016 y el 11 de mayo de mayo de 2016 por valor de \$ 128.740.000.00, como resultado del convenio suscrito entre las partes; sino también, la configuración de una "vía de hecho" por la ruptura deliberada del equilibrio procesal; por cuanto, mi representada quedó en absoluta indefensión frente a la determinación que adoptó el Juez.

En efecto, como se expuso en el memorial presentado, el incumplimiento de la administración en el formalismo del proceso contractual no debe ser un obstáculo para hacer efectivos derechos fundamentales que amparan a personas de la tercera edad en estado de vulnerabilidad y que han sido perjudicadas en el presente caso.

Así las cosas, frente a tal recurso interpuesto, se pronunció el ya mencionado Juzgado Sexto Administrativo, resolviendo no reponer el auto del 19 de julio de 2017, bajo el argumento que, en el mismo, se hizo referencia a unos fundamentos jurídicos nuevos y diferentes a los expuestos en el escrito de conciliación y sobre los cuales se efectuó el estudio de revisión; imposibilitando al Despacho de realizar un nuevo estudio.

En atención a la improbación de la conciliación extrajudicial, la CORPORACIÓN JARDÍN DE LOS ABUELOS, promovió medio de control de Repetición contra el Municipio de Ibagué, bajo el radicado 73001-33-33-009-2018-00002-00, el cual le correspondió al Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué.

El Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué, una vez concluido el trámite ordinario del Medio de Control, profirió sentencia calendarada el 12 de agosto de 2022, mediante la cual resolvió:

"PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones denominadas "inexistencia de presupuestos para alegar el reconocimiento de perjuicios" e "improcedencia del medio de control que invoca" propuestas por el Municipio de Ibagué.

SEGUNDO: DECLARESE administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Ibagué por el daño causado al accionante, como consecuencia del enriquecimiento sin causa de la entidad territorial, y el empobrecimiento correlativo del demandante, correspondientes a los servicios de alimentación, alojamiento, vestuario, entre otros, a los abuelos en estado de abandono de la ciudad de Ibagué durante el periodo comprendido entre el 1 de abril al 11 de mayo de 2016.

TERCERO: CONDENESE al Municipio de Ibagué a pagar a la Corporación Jardín de los Abuelos la suma de \$153.667.893.

CUARTO: DAR cumplimiento a la sentencia en los términos dispuestos en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: DENEGAR las demás pretensiones, conforme se indicó en la parte motiva de esta decisión.

SEXTO: No condenar en costas a la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en precedencia..."

3.34 Que una vez, notificada la sentencia, a través de apoderada judicial el demandante formuló recurso de apelación el 30 de agosto de 2022, el cual fue desistido, quedando en firme la sentencia calendarada el 12 de agosto de 2022.

3.35 En firme la sentencia, la Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué, procedió a realizar la adopción

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 97 de 176		

del fallo judicial, a través de la Resolución 1030-0039 del 14 de marzo de 2023 y tramitó el pago de la sentencia, procedimiento que concluyó el 30 de marzo de 2022, con el pago efectivo de la obligación.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos

By

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
		<p>Versión: 01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Fecha: 2014/12/19</p>	
		<p>Página: Página 98 de 176</p>	

abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, el **sustancial** y el **procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DEL ELEMENTO SUSTANCIAL DEL ASPECTO SUBJETIVO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

Como previamente se indicó, el primer requisito del elemento sustancial del aspecto subjetivo de la acción de repetición, se refiere a la existencia de **un daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial**. Si bien es cierto, en el particular, el Municipio de Ibagué realizó el pago de una sentencia judicial, no puede desconocerse que, el mismo fue producto de la condena impuesta dentro de un medio de control de reparación directa, en la cual se debatió y probó la existencia de la figura de **"Enriquecimiento sin causa"** por parte del Municipio de Ibagué.

Al respecto, se trae a colación que la sentencia objeto de pago determinó DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Ibagué por el daño causado a la Corporación Jardín de los Abuelos, como consecuencia del enriquecimiento sin causa de la entidad territorial, y el empobrecimiento correlativo del demandante, correspondientes a los servicios de alimentación, alojamiento, vestuario, entre otros, a los abuelos en estado de abandono de la ciudad de Ibagué durante el periodo comprendido entre el 1 de abril al 11 de mayo de 2016.

Es decir, el Municipio de Ibagué fue obligado a través de una sentencia judicial a realizar el pago de una suma dineraria debida al demandante y que, entre otras, en trámite conciliación extrajudicial fue objeto de reconocimiento, como contraprestación de un servicio que la entidad territorial efectivamente recibió. Encontrándose así probado dentro del caso objeto de estudio, el daño antijurídico causado por la entidad territorial al demandante dentro del medio de control de reparación directa, más no, el daño causado por las ex servidoras públicas al Municipio de Ibagué, como quiera que, la entidad pagó una obligación debida y previamente reconocida.

De lo anterior, se colige la configuración de inexistencia del daño causado por las ex servidoras públicas al Municipio de Ibagué, pues se encuentra probado en el plenario que, la entidad territorial de forma previa a la orden judicial reconoció la existencia de la obligación y realizó las actuaciones administrativas, prejudiciales y judiciales tendientes a realizar el pago de la obligación.

Ahora bien, en atención a las características del caso *sub examine* y a fin, de realizar el análisis

 <p>Aldía Municipal Ibagué NIT.8001133897</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 99 de 176		

integral de los elementos de procedencia de la acción de repetición, procedo a pronunciarme sobre los demás aspectos, en los siguientes términos.

El segundo requisito del elemento sustancial del aspecto subjetivo de la acción de repetición, se refiere al **indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**, por ello me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".³¹

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado**"³²; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; **por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta**". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual sólo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"³³.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

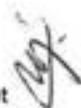
El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación,

31 Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

32 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

33 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 100 de 176	

o falta de motivación, y por falsa motivación.

- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por la ordenadora del gasto y supervisora no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir un daño patrimonial a la administración municipal.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a las citadas a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal, pues como se indicó en la relación fáctica del medio de control se trató de un error en el acta de adición N° 001 del multicitado convenio.

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL FORMATO: ACTA DE REUNION	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Versión: 01	
Fecha: 2014/12/19			
Página: Página 101 de 176			

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable**, sino que también debe ser producto de una **extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución del convenio hoy cuestionado.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo convenio (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisora), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Convenio N° 0089 del 2014.
- Acta de adición N° 001 del Convenio N° 0089 del 2014.
- Convenio No. 0634 de 2016.
- Oficio No. 1001-057522 del 11 de octubre de 2016.
- Acta de Conciliación Prejudicial.
- Auto que improbo la conciliación extrajudicial.



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 102 de 176		

- Demanda de Medio de Control de Repetición.
- Sentencia calendarada el 12 de agosto de 2022.
- Resolución 1030-0039 del 14 de marzo de 2023. Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento objetivo y subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que las ex servidoras públicas hayan causado daño patrimonial al Municipio de Ibagué y que la condena impuesta fuese el producto de dolo o culpa grave atribuible a estas.

Posición jurídica de la abogada ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LAURA MARYERY NARANJO GONZALEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
RADICACIÓN:	73001-33-33-009-2018-00002-00
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS.
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ Y OTROS.
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA.
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ.
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	18 DE DICIEMBRE DE 2023.
ABOGADO PONENTE:	LAURA MARYERY NARANJO GONZALEZ.
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	
Ordenador del gasto:	Dra. MARTHA PILONIETTA RUBIO, en su condición de Secretaria de Tránsito, Transporte y de la Movilidad delegada por el alcalde para ejercer la función de Ordenadora del Gasto de funcionamiento e Inversión en nombre del Municipio de Ibagué.
Supervisor del Convenio:	BRIGIDA CARMINIA VARON VALBUENA, Profesional Universitario de la Secretaría de Bienestar Social, supervisora del convenio.
Secretaría Ejecutora	SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL- SECRETARÍA DE APOYO A LA GESTIÓN Y DE LA JUVENTUD.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 103 de 176		

• CONDUCTA Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	X	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	SENTENCIA DEL 12 DE AGOSTO DE 2022.		
Valor pagado:	\$ 153.667.893 M/CTE.		
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-0039 del 14 de marzo de 2023.		
Fecha de pago:	30 de marzo de 2022		
Valor pagado:	\$ 153.667.893 M/CTE.		
CONDUCTA Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.			
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.			
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 			
<ul style="list-style-type: none"> 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. 			
<ul style="list-style-type: none"> 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. 			
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 			
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 			
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.			
<ul style="list-style-type: none"> Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 			
<ul style="list-style-type: none"> Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 			
<ul style="list-style-type: none"> Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 			
<ul style="list-style-type: none"> Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 			
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO			
HECHOS:			

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué





Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 104 de 176



Entre el GOBIERNO MUNICIPAL DE IBAGUE, representado por el señor Juan Gabriel Triana Cortes, secretario de Planeación Municipal, delegado por el alcalde para ejercer la función de Ordenador del Gasto de funcionamiento e inversión, en nombre del Municipio de Ibagué, y la CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS, representada legalmente en su momento 12 por el señor ADRIANO DÍAZ TORRES, se firmó el Convenio radicado bajo el No. 0089, el 31 de diciembre de 2014.

Dicho convenio se suscribió con el objeto de "aunar esfuerzos entre el Municipio de Ibagué y la citada Corporación para apoyar la atención integral a los adultos mayores en situación de abandono de la ciudad de Ibagué", en el cual se pactó como plazo inicial 365 días contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades y un valor inicial de NOVECIENTOS VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS DIECISEIS MIL PESOS MCTE (\$927.416.000)

Posteriormente, la Alcaldía de Ibagué, a través de la Secretaria de Bienestar Social avizoró las siguientes situaciones: i) Que el convenio tenía un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días, término dentro del cual se cubrió la totalidad de cupos de los adultos mayores, ii) Que en su gran mayoría se trataba de personas postradas en cama, iii) Que el presupuesto proyectado no alcanzaba para brindar la atención necesaria en el plazo de ejecución y iv) Que los adultos mayores quedarían desamparados a partir del año 2016.

Estas razones fueron planteadas en el Acta de Justificación suscrita el 15 de diciembre de 2015; razón por la que se hizo necesario efectuar una adición al Convenio, tanto en presupuesto como en el plazo para cubrir la estadia de los 221 adultos mayores por un tiempo congruente, mientras la nueva administración realizaba el respectivo proceso contractual para la vigencia 2016.

Fue así como el 30 de diciembre de 2015, en reunión efectuada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Ibagué, en la que participaron la Dra. MARTHA PILONIETTA RUBIO, en su condición de Secretaria de Tránsito, Transporte y de la movilidad delegada por el Alcalde para ejercer la función de Ordenadora del Gasto de funcionamiento e Inversión en nombre del Municipio de Ibagué y el señor IVANHOE OCAMPO CARO, en calidad de Representante Legal de la CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS, se firmó la Adición No. 001 al Convenio 089 de 2014, con el fin de brindar seguridad alimentaria y apoyo nutricional a los adultos mayores, garantizando el servicio continuo de los beneficiarios que por su estado de indefensión y alta vulnerabilidad requieren su permanencia en los CBA.

Por lo anterior, en la adición No. 001 del Convenio 089 de 2014, quedó establecido que el valor del convenio sería adicionado en la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL PESOS MCTE (\$448.173.000), de los cuales la Alcaldía de Ibagué aportaría la suma de \$407.430.000 y la Corporación Jardín de los Abuelos la de \$40.743.000, representados en bienes y servicios.

Sin embargo, por error involuntario, al momento de suscribir el acta adicional No. 001, se omitió establecer el plazo adicional por noventa días, pese a que en el acta de justificación del adicional No. 001, sí se hizo referencia a este término de prórroga.

Por ello, el 09 de marzo de 2016, se reunieron en las instalaciones de la Secretaria de Bienestar Social de Ibagué, el Representante de la Corporación Jardín de los Abuelos, IVANHOE OCAMPO CARO, y BRIGIDA CARMINIA VARON VALBUENA, Profesional Universitario de la Secretaria de Bienestar Social, supervisora del convenio, por parte del Municipio de Ibagué, con el fin de sustentar la aclaración al Convenio radicado bajo el No. 089, el 31 de diciembre de 2014 y aclarar que el tiempo por el cual se tuvo que efectuar una prórroga adicional fue de noventa (90) días. Esto con el fin de continuar con la protección y amparo de las personas mayores, dejando lo demás incólume.



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 105 de 176



Como quiera que dicho Convenio se hizo extensivo solo hasta el mes de marzo de 2016, el 12 de mayo del mismo año se reunieron el Doctor GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTINEZ, actuando como ordenador del gasto del Municipio de Ibagué, y la CORPORACIÓN JARDIN DE LOS ABUELOS, representada por Don IVANHOE OCAMPO CARO, con el fin de suscribir el Convenio 0634 de Cooperación Interinstitucional.

En dicho Convenio ratificaron que el objeto sería "aunar esfuerzos entre el Municipio de Ibagué y la mencionada Corporación para apoyar la atención integral a los adultos mayores en situación de abandono en la ciudad de Ibagué."

De igual manera, se estableció que el valor ascendía a la suma de OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$828.960.000), con un plazo hasta el 31 de diciembre de 2016 contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de actividades, omitiendo el periodo comprendido entre el 1º de abril y el 11 de mayo de 2016, dado que durante ese periodo la Alcaldía no contó con personal calificado para suscribir el convenio en mención.

Al respecto, cabe resaltar que, durante ese lapso comprendido entre el 1º de abril y el 11 de mayo de 2016, con el consentimiento de la Alcaldía de Ibagué, la Corporación Jardín de los Abuelos continuó con la prestación de todos los servicios ordenados tanto en el Convenio No. 0089 de 2014 como en el Convenio No. 0634 de 2016, a los 134 adultos mayores que se encontraban en situación de discapacidad, de abandono o de marginación social remitidos directamente por la Alcaldía, garantizándoles alojamiento, alimentación, promoción de la salud y prevención de enfermedades, en condiciones dignas y con una atención de calidad y humanizada, tendientes a la protección de la integridad del adulto mayor. lead Se

En consecuencia, por el imponderable en mención, la Alcaldía de Ibagué se constituyó en deudora de mi representada en la suma de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$128.740 000), sin que a la fecha esa Entidad haya efectuado el pago en cuestión a órdenes de mi representada.

Por ende, con el fin de sufragar todos los gastos mencionados, fue necesario presentar ante la Alcaldía de Ibagué la factura de Venta No. CP 488 del 10 de mayo de 2016, por la suma de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$128.740.000), pero lamentablemente no hubo respuesta frente al pago de los dineros adeudados a favor de la Corporación que represento.

Esto sin mencionar que, para que la Corporación Jardín de los Abuelos pudiera cubrir de manera integral todas las necesidades de los Adultos mayores a su cargo, fue necesario acudir a un crédito con la Entidad Bancaria Banco de Occidente por valor de \$ 190.000.000, lo cual causó perjuicios notables a la Institución, que en la actualidad presenta un déficit mensual por más de CIENTO TREINTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$130.000.000) correspondientes al capital adeudado, más los intereses.

Así las cosas, la Corporación Jardín de los Abuelos, mediante oficio fechado el 27 de septiembre de 2016, dirigido a la Doctora Gladys Gutiérrez Upegui, Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Ibagué, solicitó que le fueran reconocidos los dineros dejados de cancelar entre el 1º de abril y el 11 de mayo de 2016, como quiera que no existía una causa justificada para no haber incluido dentro del presupuesto del Convenio No. 0634 estos gastos

Adicionalmente, como se explicó, La Corporación presentó oportunamente todos los documentos requeridos por la nueva administración para dar continuidad al Convenio que nos ocupa, el cual

Agj.



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 106 de 176



debió ser firmado el 1º de abril con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016. Lamentablemente, quedaron por fuera los 41 días que hoy estamos cobrando por las razones ya expuestas.

Frente a esta solicitud, la Doctora Gladys Gutiérrez Upegui mediante Oficio No. 1001-057522 del 11 de octubre de 2016, dirigido al señor Constantino Espinosa Gómez, representante legal de la Corporación Jardín de los Abuelos, informó que la solicitud de pago en suma equivalente a \$128.740.000, más los intereses, fue remitida por competencia a la secretaria de Bienestar Social.

Esto conllevó a que el señor Constantino Espinosa Gómez y otros miembros del Consejo Directivo de la Corporación Jardín de los Abuelos, solicitaran cita con el Señor Alcalde Guillermo Alfonso Jaramillo, logrando que el Burgomaestre reconociera la obligación por parte de la Administración Municipal por la suma de \$128.740.00, invitándolos de manera cordial a acudir mediante solicitud de conciliación a la Procuraduría Judicial, ante la existencia de unos dineros con los que se podrían cancelar las sumas adeudadas.

En consecuencia, de conformidad con la solicitud de conciliación extrajudicial radicada el pasado 15 de marzo de 2017, se citó a la CORPORACIÓN JARDÍN DE LOS ABUELOS, en calidad de parte convocante y a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL SECRETARIA DE APOYO A LA GESTIÓN Y DE LA JUVENTUD, en calidad de parte convocada, ante la Procuraduría 216 de esta localidad, delegada para tal efecto, quien fijó como fecha el 17 de abril de 2017 para adelantar el respectivo trámite.

Fue así como el 17 de abril de 2017, comparecieron las partes convocante y convocada al Despacho de la Procuraduría Judicial I para Asuntos Administrativos de Ibagué, con el objeto de celebrar la respectiva audiencia conciliación extrajudicial.

En la precitada audiencia se le concedió el uso de la palabra a los asistentes para que expusieran sucintamente sus argumentos, por su parte, la Doctora LUISA MARIA BARAJAS, a quien se le reconoció personería para actuar dentro de la mencionada diligencia como apoderada sustituta del JARDIN DE LOS ABUELOS, de conformidad con el poder - memorial allegado oportunamente a ese Despacho, manifestó que se ratificaba en las pretensiones incoadas en la solicitud de conciliación; acto seguido, se le concedió el uso de la palabra a la apoderada de la parte convocada, doctora MARÍA DEL PILAR BARNAL CANO, quien solicitó la suspensión de la audiencia bajo el argumento que el comité de conciliación se reuniría el 18 de abril del mismo año, y sometería a aprobación el presente caso

Así las cosas, de conformidad con la petición formulada por la apoderada del Municipio, Doctora LORENA FERNANDA CHINCHILLA, se fijó nueva fecha para continuar con la audiencia de conciliación, quedando esta calendada para el día 21 de abril de 2017; fecha en la cual se puso de manifiesto el ánimo conciliatorio que le asistía a la Entidad convocada, en los siguientes términos:

"(...) El día 20 de abril de 2017, se reunieron los miembros del comité de conciliación del Municipio de Ibagué, (), se tiene que en electo se adeuda una factura por el tiempo comprendido entre el 1 de abril de 2016 y el 11 de mayo de 2016, así las cosas, por tratarse de alimentos y salud de adultos mayores, se aprueba propuesta para conciliar por un valor de \$ 128.740.000.00, valor que se cancelara en los 90 días siguientes a la aprobación de esta conciliación. (...)

Como consecuencia de lo anterior, se dispuso el envío del acta de conciliación levantada, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito Reparto, con la finalidad de que se surtiera el respectivo control de legalidad del acto administrativo, haciéndose la salvedad que dicho acuerdo prestará mérito ejecutivo y tendrá efecto de cosa juzgada 3.25 En este sentido, fue el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué, quien avocó conocimiento de la actuación administrativa adelantada en la Procuraduría 216, realizando en efecto, el respectivo control de legalidad al acta de conciliación suscrita por los intervinientes en dicho acto.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 107 de 176



El juzgado 6° Administrativo, al hacer un análisis de los preceptos fácticos y jurídicos que motivaron la activación del aparato jurisdiccional, con miras a la consecución de un acuerdo que pusiera fin a la litis, ponderó los argumentos esgrimidos por las partes, en especial la tesis planteada por la convocante, frente a las normas y leyes que regulan la materia, improbando el ya mencionado acuerdo conciliatorio.

Así las cosas, los argumentos en que se basó el Juzgado 6° Administrativo para sustentar su decisión, fueron entre otros, los siguientes:

"(...) así las cosas, es claro que a nivel de enriquecimiento si causa existen causales precisas para su procedencia, y la parte convocante al conocer de la precitada sentencia de unificación señaló que el caso bajo estudio se encuentra dentro de la causal b) por considerar que se trató de servicios prestados a 134 adultos mayores que requerían de alimentación, alojamiento, vestido, y que no hacerlo hubiese vulnerando los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, salud e igualdad de dichas personas.

Ahora, estudiada la causal señalada por la Corporación convocante a efectos de obtener el reconocimiento y pago de los valores reclamados por concepto de prestación de servicios sin estar cobijados por un contrato estatal debidamente formalizado, encuentra el Despacho que la misma no encaja dentro de adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental pro conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal..."

En consecuencia, se presentó ante el Juzgado 6° Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, recurso reposición frente al auto proferido el 19 de julio de la misma anualidad, mediante el cual se declaró improbadamente la conciliación extrajudicial celebrada entre la Corporación Jardín de los Abuelos y el Municipio de Ibagué.

El recurso interpuesto basó su fundamento no solo en el hecho de que la propia administración reconoció su error y en efecto, la deuda de una factura por el tiempo comprendido entre el 1° de abril de 2016 y el 11 de mayo de mayo de 2016 por valor de \$ 128.740.000.00, como resultado del convenio suscrito entre las partes; sino también, la configuración de una "vía de hecho" por la ruptura deliberada del equilibrio procesal; por cuanto, mi representada quedó en absoluta indefensión frente a la determinación que adoptó el Juez.

En efecto, como se expuso en el memorial presentado, el incumplimiento de la administración en el formalismo del proceso contractual no debe ser un obstáculo para hacer efectivos derechos fundamentales que amparan a personas de la tercera edad en estado de vulnerabilidad y que han sido perjudicadas en el presente caso.

Así las cosas, frente a tal recurso interpuesto, se pronunció el ya mencionado Juzgado Sexto Administrativo, resolviendo no reponer el auto del 19 de julio de 2017, bajo el argumento que, en el mismo, se hizo referencia a unos fundamentos jurídicos nuevos y diferentes a los expuestos en el escrito de conciliación y sobre los cuales se efectuó el estudio de revisión; imposibilitando al Despacho de realizar un nuevo estudio.

En atención a la improbación de la conciliación extrajudicial, la CORPORACIÓN JARDÍN DE LOS ABUELOS, promovió medio de control de Repetición contra el Municipio de Ibagué, bajo el radicado 73001-33-33-009-2018-00002-00, el cual le correspondió al Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué.

El Juzgado Noveno Administrativo de Ibagué, una vez concluido el trámite ordinario del Medio de

La versión vigente y controlada de este documento, sólo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Página: Página 108 de 176</p>	

Control, profirió sentencia calendada el 12 de agosto de 2022, mediante la cual resolvió:

"PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones denominadas "inexistencia de presupuestos para alegar el reconocimiento de perjuicios" e "improcedencia del medio de control que invoca" propuestas por el Municipio de Ibagué.

SEGUNDO: DECLARESE administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Ibagué por el daño causado al accionante, como consecuencia del enriquecimiento sin causa de la entidad territorial, y el empobrecimiento correlativo del demandante, correspondientes a los servicios de alimentación, alojamiento, vestuario, entre otros, a los abuelos en estado de abandono de la ciudad de Ibagué durante el periodo comprendido entre el 1 de abril al 11 de mayo de 2016.

TERCERO: CONDENASE al Municipio de Ibagué a pagar a la Corporación Jardín de los Abuelos la suma de \$153.667.893.

CUARTO: DAR cumplimiento a la sentencia en los términos dispuestos en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: DENEGAR las demás pretensiones, conforme se indicó en la parte motiva de esta decisión.

SEXTO: No condenar en costas a la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en precedencia..."

Que una vez, notificada la sentencia, a través de apoderada judicial el demandante formuló recurso de apelación el 30 de agosto de 2022, el cual fue desistido, quedando en firme la sentencia calendada el 12 de agosto de 2022.

En firme la sentencia, la Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué, procedió a realizar la adopción del fallo judicial, a través de la Resolución 1030-0039 del 14 de marzo de 2023 y tramitó el pago de la sentencia, procedimiento que concluyó el 30 de marzo de 2022, con el pago efectivo de la obligación.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

FORMATO: ACTA DE REUNION

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 109 de 176



- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DEL ELEMENTO SUSTANCIAL DEL ASPECTO SUBJETIVO

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Fecha: 2014/12/19</p>	
		<p>Página: Página 110 de 176</p>	

DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

Como previamente se indicó, el primer requisito del elemento sustancial del aspecto subjetivo de la acción de repetición, se refiere a la existencia de **un daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial**. Si bien es cierto, en el particular, el Municipio de Ibagué realizó el pago de una sentencia judicial, no puede desconocerse que, el mismo fue producto de la condena impuesta dentro de un medio de control de reparación directa, en la cual se debatió y probó la existencia de la figura de "Enriquecimiento sin causa" por parte del Municipio de Ibagué.

Al respecto, se trae a colación que la sentencia objeto de pago determinó DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Ibagué por el daño causado a la Corporación Jardín de los Abuelos, como consecuencia del enriquecimiento sin causa de la entidad territorial, y el empobrecimiento correlativo del demandante, correspondientes a los servicios de alimentación, alojamiento, vestuario, entre otros, a los abuelos en estado de abandono de la ciudad de Ibagué durante el periodo comprendido entre el 1 de abril al 11 de mayo de 2016.

Es decir, el Municipio de Ibagué fue obligado a través de una sentencia judicial a realizar el pago de una suma dineraria debida al demandante y que, entre otras, en trámite conciliación extrajudicial fue objeto de reconocimiento, como contraprestación de un servicio que la entidad territorial efectivamente recibió. Encontrándose así probado dentro del caso objeto de estudio, el daño antijurídico causado por la entidad territorial al demandante dentro del medio de control de reparación directa, más no, el daño causado por las ex servidoras publicas al Municipio de Ibagué, como quiera que, la entidad pagó una obligación debida y previamente reconocida.

De lo anterior, se colige la configuración de inexistencia del daño causado por las ex servidoras publicas al Municipio de Ibagué, pues se encuentra probado en el plenario que, la entidad territorial de forma previa a la orden judicial reconoció la existencia de la obligación y realizó las actuaciones administrativas, prejudiciales y judiciales tendientes a realizar el pago de la obligación.

Ahora bien, en atención a las características del caso *sub examine* y a fin, de realizar el análisis integral de los elementos de procedencia de la acción de repetición, procedo a pronunciarme sobre los demás aspectos, en los siguientes términos.

El segundo requisito del elemento sustancial del aspecto subjetivo de la acción de repetición, se refiere al **indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**, por ello me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".³⁴

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, sí lo hace contrariándola, o**

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p> <p>Fecha: 2014/12/19</p> <p>Página: Página 111 de 176</p>	

quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado³⁵; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza³⁶".

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por la ordenadora del gasto y supervisora no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir un daño patrimonial a la administración municipal.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a las citadas a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal, pues como se indicó en la relación fáctica del medio de control se trató de un error en el acta de adición N° 001 del multicitado convenio.

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales

35 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

36 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

Ag.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p> <p>Fecha: 2014/12/19</p> <p>Página: Página 112 de 176</p>	

para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución del convenio hoy cuestionado.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo convenio (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisora), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 113 de 176

FORMATO: ACTA DE REUNION



contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Convenio N° 0089 del 2014.
- Acta de adición N° 001 del Convenio N° 0089 del 2014.
- Convenio No. 0634 de 2016.
- Oficio No. 1001-057522 del 11 de octubre de 2016.
- Acta de Conciliación Prejudicial.
- Auto que improbo la conciliación extrajudicial.
- Demanda de Medio de Control de Repetición.
- Sentencia calendada el 12 de agosto de 2022.
- Resolución 1030-0039 del 14 de marzo de 2023. Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento objetivo y subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que las ex servidoras publicas hayan causado daño patrimonial al Municipio de Ibagué y que la condena impuesta fuese el producto de dolo o culpa grave atribuible a estas.

Posición jurídica de la abogada ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

uj

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 114 de 176	

adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LAURA MARYERY NARANJO GONZALEZ:**

ACCION DE REPETICION	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
Radicación:	73001310500620170022500
Convocante y/o demandante:	José Edgar Mora.
Convocado y/o demandado:	Municipio de Ibagué.
Acción:	Ordinario Laboral
Despacho de conocimiento:	Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Ibagué.
Fecha del Comité de Conciliación:	15 de agosto de 2023.
Abogado Ponente:	Laura Maryery Naranjo González.
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	
Ordenador del gasto	Contrato 1357 de 2013. Juan Gabriel Triana Cortes. Secretario de Planeación. Contrato 083 de 2014. Leandro Vera Rojas. Secretario de Planeación. Contrato 1734 de 2015. José Adrián Monroy Tafur. Secretario Administrativo.
Supervisores	Contrato 1357 de 2013. Arnoby Callejas Leonel. Profesional Universitario adscrito a la Secretaría de Infraestructura. Contrato 083 de 2014. Arnoby Callejas Leonel y Claudia Patricia Bautista Trilleros. Profesionales Universitarios adscritos a la Secretaría de Infraestructura. Contrato 1734 de 2015. Arnoby Callejas Leonel y Claudia Patricia Bautista Trilleros. Profesionales Universitarios adscritos a la Secretaría de Infraestructura.
CONDUCTA	
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.	
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> Conciliación: <input type="checkbox"/> Otro

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 115 de 176		

				mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Sentencia de Primera Instancia: 09 de abril de 2018. Sentencia de Segunda Instancia: 18 de agosto de 2021. Liquidación de costas Procesales: 15 de febrero de 2022. Radicación de documentos demandante: 23 de febrero de 2022. PISAMI: 2022-011810			
Valor pagado:	\$ 134.478.130 (M/Cte.)			
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00059 del 05 de mayo de 2022.			
Fecha de pago:	16 de mayo de 2022.			
Valor pagado:	\$ 134.478.130 (M/Cte.)			
CONDUCTA				
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.				
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.				
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> 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. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. 	-			
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.				
<ul style="list-style-type: none"> Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 	-			
<ul style="list-style-type: none"> Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. 	-			
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO				



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 116 de176



HECHOS

1. El señor JOSE EDGAR MORA, suscribió tres (3) contratos de prestación de servicios con el Municipio de Ibagué, durante las vigencias 2013, 2014, y 2015, dichos contratos fueron **Contrato 1357 de 2013, Contrato 083 de 2014 y Contrato 1734 de 2015**, cuyo objeto consistió en "CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER OPERATIVO PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DIAGNOSTICOS, ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y OPTIMIZACIÓN DE LA MALLA VIAL EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ – TOLIMA".

2. Quienes intervinieron en los contratos de prestación de servicios por el Municipio de Ibagué, a saber, Juan Gabriel Triana Cortes, Leandro Vera Rojas, José Adrián Monroy Tafur, en calidad de ordenadores del gasto y Arnoby Callejas Leonel y Claudia Patricia Bautista Trilleros, en calidad de supervisores, NO violaron manifiesta e inexcusablemente las normas de derecho, especialmente las que regulan el contrato de prestación de servicios, por tanto, no ocasionaron un perjuicio patrimonial al Municipio de Ibagué.

3. El día 22 de junio de 2017, el señor JOSE EDGAR MORA, actuando a través de apoderado judicial, formuló proceso ordinario Laboral en contra del Municipio de Ibagué, el cual cursó en el Juzgado Sexto Laboral de Ibagué y cuyas pretensiones principales consistían en que, se declarara la existencia de un contrato realidad entre las partes, que la terminación se dio unilateralmente por parte del Municipio de Ibagué y el reconocimiento de las prestaciones sociales a que tenía derecho y demás emolumentos propios de un contrato laboral.

4. El día 09 de abril de 2018, el juzgado Sexto Laboral del Circuito de Ibagué, emitió sentencia de primera instancia condenatoria, la cual dispuso

(...) "PRIMERO: DECLARAR que entre el señor JOSE EDGAR MORA y el demandado Municipio de Ibagué, existieron tres contratos de trabajo durante los periodos del 26 de julio al 26 de diciembre de 2013, con un total de 140 días, del 07 de enero al 07 de diciembre de 2014, con un total de 333 días, del 23 de abril al 23 de diciembre de 2015, con un total de 240 días.

SEGUNDO: CONDENAR el demandado Municipio de Ibagué a pagar del señor JOSE EDGAR MORA, las siguientes sumas de dinero:

\$1.249.467,08 POR MIMA DE VACACIONES
\$1.248.487,08 POR COMPENSACIÓN DE VACACIONES
\$3.297.078,00 POR PRIMA DE NAVIDAD
\$2.499.974,17 POR CESANTÍAS
\$1.008.066,57 POR PRIMA DE SERVICIOS
\$244.467,16 POR INTERESES A LAS CESANTÍAS
\$5.364.140,00 POR DEVOLUCIÓN DE APORTES A SEGURIDAD SOCIAL

\$50.333,33 DIARIOS A PARTIR DEL 24 DE MARZO DE 2016 Y HASTA QUE SE VERIFIQUE EL PAGO DE LO ADEUDADO AL DEMANDANTE POR CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN MORATORIA.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda."

El día 18 de agosto de 2021, la sala de decisión laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, con ponencia del Dr. Osvaldo Tenorio Casañas, resolvió:

(...) PRIMERO: REFORMAR el numeral segundo de la sentencia proferida el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Página: Página 117 de 176</p>	

Ordinario Laboral promovido por JOSE EDGAR MORA contra el MUNICIPIO DE IBAGUE-TOLIMA, en el sentido de ordenar pagar al MUNICIPIO DE IBAGUE a la suma de:

- a) \$3.321.488.00 a favor de COLPENSIONES, para completar la cotización al Fondo
- b) La suma de \$2.594.377.00 para completar la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud (SALUDCOOP EPS).
- c) \$1.144.458.00 a favor de JOSE EDGAR MORA como reintegro por los pagos efectuados por el trabajador por cotización a pensión.
- d) \$568.997.00 a favor de JOSE EDGAR MORA como restitución por aportes efectuados por el trabajador al Sistema de Seguridad Social en Salud.
- e) \$1.111.125.00 a favor de JOSE EDGAR MORA como reintegro por los pagos efectuados por el trabajador al sistema de Seguridad Social a la administradora de Riesgos Laborales.

SEGUNDO: REVOCAR la condena impuesta por prima de servicios.

TERCERO: CONFIRMAR las demás condenas impuestas en el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, conforme a lo analizado en precedencia.

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia referida.

QUINTO: Sin costas en esta instancia.

SEXTO: Oportunamente devuélvase el expediente al juzgado de origen".

Con Auto del 01 de febrero de 2022, el juzgado Sexto Laboral del Circuito de Ibagué, dispuso que se obedeciera y cumpliera lo resuelto por el H. Tribunal Superior de Ibagué, en providencia del 18 de agosto de 2021, que modificó la sentencia proferida el 9 de abril de 2018.

Mediante Resolución N° 1030-00059 del 05 de mayo de 2022, el Municipio de Ibagué adoptó la providencia y ordenó por parte de la Oficina Jurídica realizar los trámites administrativos y presupuestales tendientes a reconocer y pagar a favor del demandante, las sumas dinerarias conciliada dentro del proceso Ordinario laboral.

El 16 de mayo de 2022, el Municipio de Ibagué, a través de la Dirección de Tesorería se realizó el pago de las sumas dineraria reconocidas por sentencia judicial, al señor JOSE EDGAR MORA, dentro del proceso Ordinario Laboral instaurado, por un valor de \$134.478.130 (M/Cte.).

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...)

"4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Versión: 01</p>	
		<p>Página: Página 118 de 176</p>	

abundantes providencias 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.

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

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 119 de 176



los supuestos de hecho de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".³⁷

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando **"(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"**³⁸; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en **"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"**. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que, son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que **"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"**³⁹.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes

37 Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

38 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

39 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

dy

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 120 de 176		

aspectos:

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué Camino a la Seguridad Humana", la contratación mediante prestación de servicios de apoyo a la gestión con determinado personal operativo para el mejoramiento de la malla vial tanto de la zona rural como del casco urbano del Municipio, permitía materializar dicho plan de desarrollo, teniendo en cuenta que, se genera una infraestructura vial moderna y óptima, que reduce el tiempo de transporte de los ciudadanos, mejora la circulación del tráfico vehicular y dinamiza la economía de la ciudad.

Para el sector rural, se estableció que la necesidad de mejoramiento de la malla vial surgía de su alto estado deterioro, generado por las fallas estructurales del terreno, por falta de mantenimiento, por falta de drenaje, derrumbes, deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros, lo cual dificulta a las habitantes de este sector vender sus cosechas, acceder a los servicios de salud, educación, viéndose afectada su calidad de vida.

- **Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.**

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que, la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no contaban con el personal para el desarrollo del Programa de Mantenimiento y Recuperación de la Malla Vial de Ibagué, razón por la cual, se determinó la modalidad de contratación directa para satisfacer la necesidad.

- **Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.**

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de recuperar la malla vial y garantizar una infraestructura óptima a la población Ibagüereña, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto a la recuperación de la malla vial, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar el derecho de movilidad en conexidad con el derecho a la vida que tiene todos los ciudadanos.

Así las cosas, es imperioso mencionar que, para las fechas en que se celebraron los contratos de prestación de servicios, el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de recuperación de malla vial, de tal manera que, en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió recurrir a la modalidad de contratación directa, mediante el contrato de prestación de servicios, con el único objetivo de recuperar la malla vial del Municipio de Ibagué, disminuyendo de esta manera los accidentes por el mal estado de las mismas.

Por tanto, dicha necesidad, llevo al municipio de Ibagué a dar más valor de ponderación al interese General sobre el particular, frente al tema la Corte Constitucional en sentencia C-053/01 estableció que:

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 121 de 176		

*Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. **Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución***

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ahora bien, el Decreto 11-0774 de 2008 denominado Manual de Funciones que se encontraba vigente para la época, estableció tanto para la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, las siguientes funciones:

- **Secretaría de Infraestructura:**

- Formular y definir la política de construcción, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura social y de servicios en el municipio de Ibagué con el fin de ejecutar las acciones que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Dirigir el proceso contractual en sus diferentes etapas de conformidad con la ley para desarrollar los proyectos de inversión.

Secretaria de Planeación.

Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados.

En virtud de la necesidad de servicio de la entidad municipal, los estudios previos de los contratos y el Plan de Desarrollo Municipal, se advierte la buena fe exenta de culpa tanto de los ordenadores del gasto, como de los supervisores del contrato, ya que ambos obraron conforme las funciones asignadas por el Manual Especifico de Funciones y Competencias laborales de la época, al dar cumplimiento a la actividad contractual para la consecución de los fines del estado el desarrollo de la función pública.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los servidores y ex servidores públicos.

Previo a evaluar, si en el caso objeto de estudio, existe o no responsabilidad a título de dolo o culpa grave, atribuible a los servidores o ex servidores públicos que, fungieron como ordenadores del gasto y supervisores de los contratos 1357 de 2013, Contrato 083 de 2014 y Contrato 1734 de 2015; es necesario, identificar los argumentos y situaciones de facto que, motivaron al *ad quo* y *ad quem* para declarar la existencia de contrato trabajo entre el señor Jose Edgar Mora y el Municipio de

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 122 de 176	

Ibagué.

En consonancia con lo anterior, traemos a colación que, en la parte motiva de la sentencia de segunda instancia, el despacho de conocimiento manifestó que, según el Decreto 2127 de 1945, para la existencia de un contrato de trabajo se requiere la configuración de tres elementos que, son:

- La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo.
- La dependencia del trabajador respecto del empleador, la cual debe ser constante y no simplemente ocasional.
- El salario como retribución del servicio.

De igual forma, el artículo 20 del Decreto 2127 de 1945, preceptúa que el contrato de trabajo se presume entre quien presta un servicio personal y quien lo recibe o aprovecha y corresponde a este último desvirtuar la presunción.

Al respecto, en el particular, el primer elemento de la existencia del contrato de trabajo, la actividad personal del trabajador, fue acreditada por la mera exhibición de certificación del contrato de prestación de servicios, en el cual, figuraba como contratista el señor Jose Edgar Mora y como contratante el Municipio de Ibagué - Secretaría de Infraestructura, la cual fue, apoyada a través de prueba testimonial rendida por los señores HERIBERTO CRUZ OLAYA Y LUIS ALBERTO BOBADILLA.

El tercer elemento, que se refiere al salario, como retribución del servicio, al igual que el primer elemento, fue acreditada a través de las certificaciones de los contratos de prestación de servicios, en los cuales figura una suma dineraria como valor del contrato, y coadyuvada por manifestación realizada en la contestación de la demanda, en la cual se aceptó que el demandante, recibió el pago de una suma de dinero por concepto de honorarios; más el despacho, tuvo lo anterior, como la aceptación de haber pagado una suma de dinero como contraprestación de un servicio.

Establecido lo anterior, restaba entonces, verificar si la labor desarrollada personalmente y de forma remunerada por el señor Jose Edgar Mora, se cumplió de manera independiente y autónoma. Frente a esto, el despacho de conocimiento describió (...) *"La prueba testimonial recaudada, fue concordante en indicar que el servicio fue prestado en forma personal, bajo la subordinación y dependencia del ente demandado, en cumplimiento de horario impuesto, así lo refirieron los testigos HERIBERTO CRUZ OLAYA Y LUIS ALBERTO BOBADILLA, quienes fueron concordantes en indicar que para el desempeño del trabajo debían recibir las órdenes del Ingeniero ARNOBYS, encargado de indicarles además las labores a desempeñar, en el horario impuesto por la demandada"*.

Con los referidos testimonios, más que desvirtuarse la presunción legal de la subordinación, resulta corroborada, en la medida en que el actor para ejercer sus funciones recibía órdenes por parte de la entidad a través de jefes inmediatos, específicamente del jefe de cuadrilla y del Supervisor del Contrato.

Establecidos los elementos de juicio que soportaron el fallo judicial, procedo a descorrer sobre los conceptos de dolo y culpa grave, con el fin de pronunciarme sobre cada uno de ellos, respecto de los elementos probados en el proceso.

El artículo 5 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022, La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado, así mismo, prevé que el dolo se presume cuando: i) Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación, ii) Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

FORMATO: ACTA DE REUNION

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 123 de 176



Estado, iii) Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial y iv) Obrar con desviación de poder.

Teniendo en cuenta el concepto de dolo arriba transcrito y lo estipulado en el artículo 63 del Código Civil, (...) "intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro", debo indicar que, en el asunto objeto de análisis, no obra en poder del Municipio de Ibagué, elemento material probatorio que, nos lleve a concluir que, existió dolo en el desarrollo de la actividad precontractual y contractual desplegada por los ordenadores del gasto y supervisores de los contratos. De igual forma, las conductas desplegadas por los servidores y ex servidores públicos no se tipifican en las causales de presunción del dolo, ya que no se tiene prueba alguna que permita inferir que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Por otra parte, el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, indicó que (...) "Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culpable 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". A su turno, el artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave, la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal que incurrió en tal infracción, por falta de aplicación de la norma, aplicación indebida o por interpretación errónea.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la Ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 6, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Formato: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 124 de 176	

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por quienes suscriben el respectivo contrato (Ordenadores del gasto) y por quienes supervisa la ejecución del mismo (Supervisores), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una sentencia judicial, emitida por el respectivo juez de conocimiento de la demanda ordinaria laboral, ello no es óbice para que se genere responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de prestación de servicios genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario de Planeación, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

- "(...) **Secretaría de Planeación.**

Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados. (...)"

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio.

Fueron recaudadas las siguientes:

- Sentencia de Primera Instancia: 09 de abril de 2018.
- Sentencia de Segunda Instancia: 18 de agosto de 2021.
- Liquidación de costas Procesales: 15 de febrero de 2022.
- Radicación de documentos demandante: 23 de febrero de 2022. PISAMI: 2022-011810.



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT.800113389-7

Proceso: GESTION DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 125 de 176



FORMATO: ACTA DE REUNION

- Copia de la Resolución N° 1030-00059 del 05 de mayo de 2022
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.
- Copia de las minutas del Contrato 1357 de 2013, Contrato 083 de 2014 y Contrato 1734 de 2015.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los servidores o ex servidores públicos hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, en el particular, el material probatorio documental (Certificación de los contratos) que, coadyuvó a probar la concurrencia de los elementos que configuraron la declaración de existencia del contrato de trabajo, son elementos ambivalentes que, así como a juicio del *ad quo* y *ad quem* probaron la existencia de la prestación personal del servicio y remuneración por los servicios prestados, son también prueba de la existencia de los contratos de prestación de servicios.

Es decir, de la lectura y análisis de la información contenida en los documentos, no puede endilgarse algún tipo de responsabilidad subjetiva a los servidores involucrados en la etapa precontractual y de ejecución contractual de los contratos bajo análisis.

Reduciéndose entonces, el presente estudio, a determinar si, es endilgable responsabilidad a quienes actuaron en calidad de supervisores de los contratos de prestación de servicios, por haber dado lugar, a la configuración de subordinación entre el señor Jose Edgar Mora y el Municipio de Ibagué.

Por consiguiente, debo señalar que, la mentada subordinación, así como la probanza parcial del primer elemento del contrato de trabajo, fue demostrada en instancias judiciales, únicamente mediante prueba testimonial, rendida por los señores HERIBERTO CRUZ OLAYA y LUIS ALBERTO BOBADILLA, personas que, también prestaron sus servicios bajo contrato de prestación de servicios, en favor de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué y que, de acuerdo a consulta realizada en la Plataforma Softcon, promovieron idéntico proceso con idénticas pretensiones en contra del Municipio de Ibagué, situación que, permite fácilmente tachar los testimonios, al haber sido rendidos por personas que se encontraban en circunstancias que afectan su credibilidad e imparcialidad.

Conforme a lo expuesto, se concluye que no obra en el cartulario, elemento material probatorio alguno que aporte suficientes elementos de convicción sobre la existencia de responsabilidad a título de dolo o culpa grave, de los ordenadores del gasto y supervisores de los contratos 1357 de 2013, Contrato 083 de 2014 y Contrato 1734 de 2015, respecto de la declaración de existencia de los contratos de trabajo del señor Jose Edgar Mora.

POSICIÓN JURÍDICA DE LA ABOGADO ANTE EL COMITÉ

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley 678 de 2001, modificada por la Ley 2195 de 2022, para incoar la acción de repetición y adicional a ello NO existen elementos materiales probatorios que demuestren la existencia de responsabilidad patrimonial a

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMi y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Aldia Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 126 de 176



titulo de dolo o culpa grave, de los ordenadores del gasto y supervisores de los contratos 1357 de 2013, Contrato 083 de 2014 y Contrato 1734 de 2015, respecto de la declaración de existencia de los contratos de trabajo del señor Jose Edgar Mora.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN		
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD		
RADICACIÓN:	73001-33-33-001-2021-00133-00	
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	INMOBILIARIA KAPITAL.COM S.A.S.	
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA	
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ	
	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA	
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	21 DE MAYO DE 2021	
ABOGADO PONENTE:	LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ	
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE		
Ordenador del gasto:	SECRETARIA ADMINISTRATIVA	
CONDUCTA		
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.		
Sentencia:	Conciliación: <input checked="" type="checkbox"/>	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos: <input type="checkbox"/>
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	<ul style="list-style-type: none"> AUTO DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2021, mediante el cual, IMPROBÓ LA CONCILIACIÓN REALIZADA. AUTO DEL 9 DE DICIEMBRE DE 2021, mediante el cual, el Tribunal Administrativo revoca la decisión y resuelve APROBAR LA CONCILIACIÓN REALIZADA. 	
Valor pagado:	\$ 10.500.000 MCTE	
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00071 del 01 de junio de 2022	
Fecha de pago:	13 de junio de 2022	
Valor pagado:	\$10.021.200 MCTE.	
CONDUCTA		
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.		
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.		
<ul style="list-style-type: none"> Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación. 		
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad 		

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT.800113389-7

Proceso: GESTION DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 127 de 176



patrimonial del Estado.

- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder.
- **CULPA GRAVE.** Se presumirá 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.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

HECHOS:

PRIMERO: La señora Alexandra López Cedeño, en calidad de representante legal de la inmobiliaria KAPITAL identificada con NIT 900569887-3, administra el inmueble ubicado en la Carrera 5ª No 12-28, identificado con la matrícula inmobiliaria No 350-16966.

SEGUNDO: Entre la inmobiliaria KAPITAL que representa mi mandante y representante legal de la inmobiliaria, ALEXANDRA LOPEZ CEDEÑO, se celebró con el municipio de Ibagué, el contrato de arrendamiento No1074 del 26 de enero de 2.018, por un término de 11 meses, para que en dicho inmueble funcionara la oficina de titulación de Bienes Fiscales del municipio de Ibagué. El valor del canon mensual de arrendamiento era de \$ 3.500.000 por el término de 11 meses.

TERCERO: Posteriormente con fecha del 26 de diciembre se hace una adición al contrato de arrendamiento 1074 por el término de un mes, es decir del 26 de diciembre al 25 de enero de 2.019 por un valor de \$3.500.000.

CUARTO: A pesar que el contrato de arrendamiento termina el 25 de enero de 2.019, el inmueble siguió siendo ocupado por el municipio de Ibagué para las oficinas de Titulación de bienes fiscales del municipio, durante los meses del 26 de enero al 29 de marzo de 2.019. A pesar de que se le exige al municipio que se haga un nuevo contrato el municipio no lo hizo y siguió ocupando el inmueble de manera ilegal, adeudando hasta la fecha, los cánones de arrendamiento por el valor de \$ 7.000.000 es decir 2 meses no han sido cancelados a mi mandante, causándole perjuicios de orden material.

QUINTO: Con fecha del 12 de marzo de 2.019 se vuelve a celebrar contrato de arrendamiento No 1456 entre la empresa KAPITAL, representada por mi mandante y el municipio de Ibagué que tenía por objeto el arrendamiento del mismo inmueble ubicado en la carrera 5ª No 12 - 28

de la ciudad de Ibagué, Matrícula Inmobiliaria 350-16966 para el funcionamiento de la oficina de titulación de bienes fiscales del municipio de Ibagué, dicho contrato se celebró por el término de 2 meses y tenía un valor de \$ 7.280.000 a razón de \$3.640.000 mensuales, dicho contrato de 2 meses se legalizó el 29 de marzo de 2.019 e iba del 29 de marzo al 28 de mayo de 2.019, sin que hubiesen pagado los cánones de arrendamiento de los meses de febrero y marzo de 2.019.

SEXTO: Nuevamente a pesar de que dicho contrato de arrendamiento 1456 termina el 28 de mayo de 2.019, el inmueble sigue ocupado de manera ilegal por el municipio de Ibagué, hasta el 29 de junio de 2.019 y como no hubo contrato por parte del municipio este no ha pagado el canon de arrendamiento de ese mes, adeudando a mi poderdante el valor de \$3.640.000, es decir que el municipio ocupó de manera ilegal el inmueble entre 28 de mayo al 29 de junio de 2.019.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 128 de 176		

SÉPTIMO: Posteriormente el municipio vuelve a celebrar el mismo contrato de arrendamiento No 2309 del 26 junio de 2.019 por un valor de \$18.200.00 desde el 27 de junio al 27 de noviembre de 2.019, es decir un término de 5 meses.

OCTAVO: A pesar de que el termino de duración del contrato 074 del 25 de enero de 2.018 y su adición, suscrito por la alcaldía de Ibagué con la inmobiliaria Kapital terminaban el 25 de enero de 2.019, el municipio sin haber realizado contrato de arrendamiento alguno, siguió ocupando el inmueble de manera ilegal desde el 26 de enero de 2.019 hasta el 29 de marzo de 2.019, creando a mi poderdante perjuicios materiales como fueron el no pago de esos meses der los cánones de arrendamiento.

NOVENO: Lo mismo ocurrió durante el periodo del 28 de mayo al 29 de junio de 2.019, cuando el municipio de Ibagué ocupa el inmueble de manera ilegal, toda vez que el contrato de arrendamiento celebrado para esa fecha ya había vencido, el inmueble siguió ocupado dicho inmueble y hasta la fecha no ha cancelado el valor.

DÉCIMO: Es decir que el municipio de Ibagué, ocupó de manera ilegal el inmueble ubicado en la carrera 5ª No 12-28 de la ciudad de Ibagué y lo destinó para el funcionamiento de la oficina de Titulación de bienes fiscales durante los periodos del 26 de enero al 25 de febrero de 2.019, del 26 de febrero al 25 de marzo de 2.019 y del 29 de mayo al 28 de junio de 2.019, como se puede apreciar en el pago de aportes parafiscales y la respectiva factura de venta recibidos por la alcaldía de Ibagué, ocasionando a mi poderdante perjuicios materiales, toda vez que esta es una simple administradora del inmueble y por lo tanto debe responderle al propietario del inmueble con el valor de los cánones de arrendamiento que el inmueble estuvo ocupado por el municipio de Ibagué sin contrato de arrendamiento, es decir de manera ilegal.

DÉCIMO PRIMERO: Los contratos de arrendamiento antes mencionados tuvieron su fecha de terminación y sin embargo el municipio siguió ocupando el inmueble.

DÉCIMO SEGUNDO: La inmobiliaria KAPITAL en cabeza de la señora ALEXANDRA LOPEZ CEDEÑO, jurídicamente no está obligada a soportar la carga de permitir que el municipio de Ibagué ocupara un inmueble del que ésta legítimamente ostenta su tenencia en administración.

DÉCIMO TERCERO: La omisión en la entrega del inmueble durante los periodos antes señalados, generó hacia mi poderdante como administradora del inmueble de que esta tuviese que responder ante el propietario del inmueble por el valor de los cánones de arrendamiento que el municipio de Ibagué no ha querido cancelar.

DÉCIMO CUARTO: En el presente caso se evidencia una ocupación temporal e ilegal de un inmueble, el cual se somete a las reglas de la acción de reparación directa, tal como lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y a partir de dicho postulado la administración debe resarcir los perjuicios materiales causados a mi mandante.

DÉCIMO QUINTO: A pesar de los múltiples requerimientos por parte de mi mandante, para obtener el pago de dicha suma de dinero, la Alcaldía de Ibagué no ha respondido con el pago.

DÉCIMO SEXTO: La señora ALEXANDRA LOPEZ CEDEÑO, en calidad de representante legal de LA inmobiliaria KAPITAL, me ha conferido poder para actuar en esta solicitud

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 129 de 176



Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- *Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 130 de 176	

entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.

- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

*"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".*⁴⁰

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando **"(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, sí lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"**⁴¹; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en **"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"**. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que **"consiste en obrar con**

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 131 de 176		

lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza⁴².

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

42 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 132 de 176



Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una CONCILIACIÓN, debidamente aprobada por el respectivo juez de conocimiento de los Juzgados Administrativos, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de ARRENDAMIENTO genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario Administrativo, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

- "(...) **Secretaría de Administrativa**

Coordinar y controlar los bienes y servicios que requieran las dependencias de la Administración Central Municipal (...)"

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01,

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 133 de 176		

indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Auto imprueba la conciliación de fecha 03 de septiembre de 2021.
- Auto Revoca y Aprueba la conciliación de fecha 09 de diciembre de 2021.
- Copia de la Resolución número 1030-00071 del 01 de Junio de 2022.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho inmueble se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICIÓN DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

My

 Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Versión: 01	
	FORMATO: ACTA DE REUNION	Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 134 de 176	

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
RADICACIÓN:	73001-33-33-008-2021-00239-00		
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	CESAR AUGUSTO TRUJILLO MONTAÑA		
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ.		
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA		
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ		
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	27 DE OCTUBRE DE 2021		
ABOGADO PONENTE:	LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ		
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto:	SECRETARIA EDUCACIÓN		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	Conciliación:	X	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	AUTO DEL 28 DE MARZO DE 2022, mediante el cual, el resuelve APROBAR LA CONCILIACIÓN REALIZADA.		
Valor pagado:	\$43.336.500 MCTE		
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00162 del 19 de SEPTIEMBRE de 2022		
Fecha de pago:	05 de OCTUBRE de 2022		
Valor pagado:	\$43.336.500 MCTE		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.			
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.			
<ul style="list-style-type: none"> Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación. 	.		
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	.		
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial. 	.		
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	.		
<ul style="list-style-type: none"> CULPA GRAVE. Se presumirá 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. 	.		
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO			
HECHOS:			
PRIMERO: Mi representado CESAR AUGUSTO TRUJILLO MONTAÑA, es dueño del inmueble ubicado en la carrera 3° N°28 24 barrio San Pedro Alejandrino, identificado con la ficha catastral			

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 135 de 176		

010601650021000 y matrícula inmobiliaria 350 173832, en donde funciona la **INSTITUCIÓN EDUCATIVA ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO**, de la ciudad de Ibagué.

SEGUNDO: El municipio de Ibagué a través de la Secretaría de Educación Municipal, con el propósito de dar cumplimiento al proyecto denominado administración funcionamiento y fortalecimiento de dicha secretaría y las instituciones y centros educativos de Ibagué - Tolima, incluido en el Banco de Proyectos de Ibagué "Plan de Desarrollo de Ibagué Vibra", con el propósito de garantizar el programa de cobertura y permanencia educativa de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mediante la ampliación de los modelos flexibles acordes a las necesidades educativas, consideró la necesidad de obtener la oferta de servicios de inmuebles en arrendamientos para el cumplimiento del proyecto mencionado.

TERCERO: Qu el día 09 de julio del 2020, el municipio de Ibagué a través de la Secretaria de Educación Municipal y mi representado, firman el contrato de arrendamiento N° 0914, con el objeto "CELEBRAR UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO EN LA INSTITUCIÓN ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO", y con plazo de ejecución de 170 días.

CUARTO: Una vez se dio la firma del contrato se dio por parte de la secretaria de educación el requerimiento para realizar las siguientes adecuaciones locativas:

- 1 cubierta de la terraza.
- 2 tres aulas de clase en el primer nivel
- 3 mezanine para aulas en el segundo piso
- 4 cierre perimetral de protección a toda la terraza
- 5 adecuación de otro tanque de agua para de 1000 litros.

El valor de dichas adecuaciones fue de VENTIOCHO MILLONES DE PESOS mtc (\$28.000.000), obras que se realizaron bajo el compromiso de un contrato superior a 8 meses.

QUINTO: Apesar de haberse considerado inicialmente que el término del Contrato iba a ser por un periodo amplio, éste se limitó para la vigencia del 2020, solo a seis 170 días, indicándose que por razones de índole presupuestal y vigencia, solo era susceptible por el periodo anteriormente anotado.

SEXTO: Dentro de las obligaciones del ARRENDATARIO en este caso el Municipio de Ibagué, según el numeral 4) Es obligación del Arrendatario. Restituir o entregar el bien de acuerdo con lo convenido en el contrato, declarándolo que lo ha recibido el inmueble en buen estado y se obliga a conservarlo en el mismo estado, salvo el deterioro normal, siendo de su cargo las reparaciones locativas.

SÉPTIMO: Que el día 03 de diciembre del 2020, por medio de oficio radicado con el serial IBA2020ER022280, se le notificó a la Secretaria de Educación Municipal la doctora JENNY CAROLINA MESA PEÑA, la fecha de terminación del contrato y se le solicitó que pronunciara sobre la terminación y liquidación de la relación contractual o posible prórroga a la misma, a lo que recibí como respuesta que "PARA LA VIGENCIA 2021 SE PROYECTARA EL PRESUPUESTO PARA TEMAS DE ARRENDAMIENTOS DE ACUERDO CON LOS RECURSOS ASIGNADOS POR EL MEN". Respuesta sin fundamento, ya que desdice del Principio de Planeación que debe tener la administración durante la ejecución de este tipo de contratos.

OCTAVO: El día 24 de febrero me dirigí por medio de escrito nuevamente al en ese momento Secretario de Educación el doctor JUAN MANUEL RODRIGUEZ, y le manifesté, la respuesta del oficio anterior y le expuse que luego de dos meses de cumplido el plazo de ejecución del contrato 0914, la administración municipal no me restablecía el inmueble, incumplía con las obligaciones

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	<p>Proceso: GESTION DOCUMENTAL</p>	<p>Código: FOR-02-PRO-GD-01</p>	
		<p>Versión: 01</p>	
		<p>Fecha: 2014/12/19</p>	
	<p>FORMATO: ACTA DE REUNION</p>	<p>Página: Página 136 de 176</p>	

pactadas y me adeudaba aun, dos cánones del contrato mas los meses transcurridos hasta esa fecha, muy a pesar de que aún se seguía usufructuando de él, de esta comunicación la administración guardo silencio.

NOVENO: Por la continuidad en el servicio el inmueble siempre ha estado ocupado con la prestación del servicio a los educandos, así como el menaje, bienes muebles y enseres y bajo la responsabilidad de la Institución educativa ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO.

DÉCIMO: Que la CLAUSULA PENAL del contrato No. 0914 del 09 de Julio de 2020, refiere la liquidación "Este se liquidará de conformidad con el Art. 60 de la Ley 80 de 1993, art. 11 de la Ley 1150 de 2007, Art. 217 de 1 Decreto 019 de 2012.

DÉCIMO PRIMERO: De acuerdo con el Contrato de arrendamiento No. 0914 del 09 de Julio de 2020, éste tenía un valor de CUARENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO QUINCE MIL PESOS mtc, (\$44.115.000), pagaderos en cinco pagos de mensuales de SIETE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL PESOS mtc (\$7.785.000), y un pago por CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA MIL PESOS mtc (\$5.190.000), de los cuales aún se adeudan los dos últimos pagos, mas los cánones generados hasta la fecha.

DÉCIMO SEGUNDO: El propósito de la presente solicitud es la de encontrar una solución viable desde el punto de vista administrativo, y para ello se pretende agotar Conciliación Prejudicial, con el fin de evitar una ACCION DE REPARACION DIRECTA.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- *Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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 versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Aldia Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 137 de 176		

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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".⁴³

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando **"(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de**

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 138 de 176



conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado⁴⁴; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza⁴⁵".

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

44 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

45 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo



Alcaldía Municipal
Ibagué

NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 139 de 176



Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal por las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado le ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable**, sino que también debe ser producto de una **extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 140 de 176



Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una CONCILIACIÓN, debidamente aprobada por el respectivo juez de conocimiento de los Juzgados Administrativos, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de ARRENDAMIENTO genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad.

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Auto Aprueba la conciliación de fecha 28 de marzo de 2022.
- Copia de la Resolución número 1030-00162 del 19 de septiembre de 2022.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 141 de 176		

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho inmueble se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN			
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD			
RADICACIÓN:	73001-33-33-006-2021-001246-00		
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	JORGE ALBERTO SIERRA ALVIS		
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ.		
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA		
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ		
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	22 DE OCTUBRE DE 2021		
ABOGADO PONENTE:	LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ		
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE			
Ordenador del gasto:	SECRETARIA ADMINISTRATIVA		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	Conciliación:	<input checked="" type="checkbox"/>	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	<ul style="list-style-type: none"> AUTO DEL 24 DE FEBRERO DE 2022, mediante el cual, el resuelve APROBAR LA CONCILIACIÓN REALIZADA. 		
Valor pagado:	\$2.533.327 MCTE		
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-000235 del 18 de NOVIEMBRE de 2022		
Fecha de pago:	05 de DICIEMBRE de 2022		
Valor pagado:	\$2.444.661 MCTE.		
CONDUCTA			
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.			
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.			
<ul style="list-style-type: none"> Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de 			

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 142 de 176		

poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.	
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial. 	
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	
<ul style="list-style-type: none"> CULPA GRAVE. Se presumirá 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. 	

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

HECHOS:

PRIMERO: Mi poderdante es propietario de dos bienes inmuebles ubicados en LA CARRERA 7 No 27 - 50 en la ciudad de Ibagué, identificadas con las matriculas inmobiliarias, 350221434 y fichas catastrales 01-05-0060-0007-000.

SEGUNDO: El bien inmueble fue tomado en arriendo por el municipio de Ibagué desde el año 2017 para el funcionamiento del archivo de la Secretaría Administrativa del Municipio de Ibagué.

TERCERO: En el día 30 del mes de octubre del año 2020 se firma el contrato de arrendamiento # 1701 el cual finalizó el día 29 de enero de 2021 concluyéndose una duración de 3 meses.

CUARTO: Que por diferentes circunstancias ajenas a la intención de las partes y toda vez que municipio de Ibagué requería continuar ocupando el bien inmueble, El día 18 de febrero de 2021, se suscribió el contrato de arrendamiento # 173 de 2021, el cual tenía por objeto "contrato de arrendamiento de dos bodegas para la custodia y conservación de archivos de la secretaria administrativa ubicadas en la carrera 7 no 27-50 en la ciudad de Ibagué, identificadas con las matriculas inmobiliarias 350-221434 y ficha catastral 01-05-0060-0007-000..." con un canon de arrendamiento mensual de CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/Cte. (\$4.500.00.00) Incluido IVA y un plazo de ejecución de (06) MESES, el cual, tiene un acta de inicio del día 19 de febrero de 2021.

QUINTO: Según los 2 numerales inmediatamente anteriores se evidencia que el inmueble estuvo en tenencia del municipio de Ibagué desde el día 30 de enero de 2021 hasta el día 18 de febrero de 2021 equivalente a 19 días de contrato de arrendamiento sin contrato expresamente firmado.

SEXTO: Que por el término de 19 días, el inmueble fue ocupado sin la suscripción del contrato, sin mediar caso fortuito o fuerza mayor para que se impidiera la suscripción del nuevo contrato, razón por la cual hasta la fecha no han sido reconocidos los 19 días que se encuentran fuera del término del contrato mencionado en el numeral 40 del presente memorial, como también filera del contrato 173 de 2021, es decir son 19 días sin suscripción de contrato, comprendidos entre la terminación del contrato 1701 de 2020 y la suscripción del contrato 173 de 2021.

SÉPTIMO: En este sentido, se encuentra por fuera de soporte contractual expreso, 19 días calendario, de arrendamiento del inmueble objeto de la presente solicitud de conciliación, inmueble que estuvo a disposición y en calidad de arrendamiento, y al servicio del municipio de Ibagué. tiempo en el cual no se perfecciono contrato de arrendamiento de manera expresa.

OCTAVO: En es te orden de ideas, el municipio de Ibagué, adeuda, por una parte, el término correspondiente a 19 días calendario tiempo en el cual ocupó el bien inmueble. que equivalen a la

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 143 de 176		

suma de DOS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/Cte. IVA incluido, tiempo en el cual no se normalizó la relación jurídico-negocial en materia contractual y presupuestal, junto con intereses corrientes y honorarios de abogado generados por la falta de pago directo de estas acreencias contractuales.

NOVENO: Que el municipio de Ibagué, en vigencia de los actos contractualmente expreso, ha cumplido cabalmente con el pago de los meses pactados y demás obligaciones establecidas en los contratos expesos que se han perfeccionado con mi representado.

DÉCIMO: Es decir que el municipio de Ibagué, ocupó de manera ilegal el inmueble ubicado en la carrera 5ª No 12-28 de la ciudad de Ibagué y lo destinó para el funcionamiento de la oficina de Titulación de bienes fiscales durante los periodos del 26 de enero al 25 de febrero de 2.019, del 26 de febrero al 25 de marzo de 2.019 y del 29 de mayo al 28 de junio de 2.019, como se puede apreciar en el pago de aportes parafiscales y la respectiva factura de venta recibidos por la alcaldía de Ibagué, ocasionando a mi poderdante perjuicios materiales, toda vez que esta es una simple administradora del inmueble y por lo tanto debe responderle al propietario del inmueble con el valor de los cánones de arrendamiento que el inmueble estuvo ocupado por el municipio de Ibagué sin contrato de arrendamiento, es decir de manera ilegal.

DÉCIMO PRIMERO: El medio de control que se pretende evitar con el presente mecanismo alternativo de solución de conflicto es el de la reparación directa de acuerdo a lo expresado en el artículo 140 de CPACA.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- *Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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 versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 144 de 176		

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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".⁴⁶

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de**

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 145 de 176	

conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, sí lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado⁴⁷; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que "consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza⁴⁸".

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

47 Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

48 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

Handwritten signature



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

FORMATO: ACTA DE REUNION

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 146 de 176



Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable, sino que también debe ser producto de una extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 147 de 176		

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una CONCILIACIÓN, debidamente aprobada por el respectivo juez de conocimiento de los Juzgados Administrativos, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de ARRENDAMIENTO genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario Administrativo, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

(...) Secretaría de Administrativa

Coordinar y controlar los bienes y servicios que requieran las dependencias de la Administración Central Municipal (...)

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

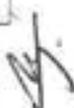
Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Auto Aprueba la conciliación de fecha 24 de febrero de 2022.
- Copia de la Resolución número 1030-000235 del 18 de noviembre de 2022.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrimado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 148 de 176		

configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho inmueble se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
RADICACIÓN:	73001-31-05-003-2021-00093-00
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	LUIS EDUARDO GUERRERO GOMEZ
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ.
ACCIÓN:	ORDINARIO LABORAL
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	08 DE FEBRERO DE 2022
ABOGADO PONENTE:	LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ
• DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	
Ordenador del gasto:	Ordenador del gasto Contrato No.0184 del 13 de enero de 2018 – MARCO EMILIO HINCAPIE RAMIREZ – SECRETARIO DE GOBIERNO. Ordenadora del Gasto Contrato No.0642 del 15 de febrero del 2019 – CESAR LEONARDO PICON ARCINIEGAS-SECRETARIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Supervisores:	Supervisor del Contrato No.0184 del 13 de enero de 2018 – ANGEL MARIA SERRANO. Supervisor del Contrato No. No.0642 del 15 de febrero del 2019 - CESAR LEONARDO PICON ARCINIEGAS
• CONDUCTA	
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.	
Sentencia:	Conciliación: <input checked="" type="checkbox"/> Otro

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 149 de 176		

				mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	Audiencia de Conciliación del día 15 de FEBRERO DE 2022			
Valor pagado:	\$ 43.039.105 MCTE			
Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00177 del 26 de septiembre de 2022			
Fecha de pago:	28 de octubre de 2022			
Valor pagado:	\$41.445.978 MCTE.			
CONDUCTA				
Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.				
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.				
• Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.				-
• Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.				-
• Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.				-
• Obrar con desviación de poder.				-
• CULPA GRAVE. Se presumirá 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.				
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO				
HECHOS:				
PRIMERO: Mi poderdante laboró al servicio del Municipio de Ibagué – Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural, en fechas correspondientes al 13 de enero de 2018 hasta el 30 de diciembre de 2018.				
SEGUNDO: Durante ese periodo de tiempo, mi representado ejerció personalmente funciones como operario de maquinaria para llevar a cabo actividades de mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de malla vial terciaria del Municipio de Ibagué.				
TERCERO: El contrato celebrado entre mi mandante y el Municipio de Ibagué - Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural, tenía un valor de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS (\$19.000.000).				
CUARTO: El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLÓN NOVECIENTOS MIL PESOS (\$1.900.000.00)				
QUINTO: Para la fecha del 30 de diciembre de 2018, el contrato es terminado de manera unilateral por parte del empleador.				



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 150 de 176		

SEXTO: Dicha terminación se ocasionó sin pre aviso.

SÉPTIMO: Tampoco hubo indemnización ni pago de prestaciones sociales a mi mandante.

OCTAVO: Mi poderdante continuó laborando al servicio del MUNICIPIO DE IBAGUÉ SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL en las fechas correspondientes al 15 de febrero de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2019.

NOVENO: Durante ese periodo de tiempo mi representando ejerció personalmente funciones como operario de maquinaria para llevar a cabo las actividades de mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de la malla vial terciaria del Municipio de Ibagué.

DÉCIMO: El contrato celebrado entre mi mandante y el MUNICIPIO DE IBAGUÉ SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, tenía un valor de DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTITRÉS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$19.823.334.00).

DÉCIMO PRIMERO: El salario con el cual fue contratado mi representado fue la suma mensual de UN MILLÓN NOVECIENTOS MIL PESOS (\$1.900.000.00)

DÉCIMO SEGUNDO: Para la fecha del 30 de diciembre de 2019, el contrato es terminado de manera unilateral por parte del empleador.

DÉCIMO TERCERO: Dicha terminación se ocasionó sin pre aviso

DÉCIMO CUARTO: Tampoco hubo indemnización ni pago de prestaciones sociales a mi mandante.

DÉCIMO QUINTO: Las ejecuciones de las funciones desarrolladas por mi mandante constaban de 12 días de trabajo con 3 días de descanso.

DÉCIMO SEXTO: El horario fue de lunes a viernes de 6:30 am hasta las 7:00 pm, pero la hora de salida se extendía más allá de las 6:00 p.m.

DÉCIMO SÉPTIMO: Durante las relaciones laborales del: A) 13 de enero de 2018 hasta el 30 de diciembre de 2018 B) 15 de febrero de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2019, a mi poderdante no se le pagó la prima de servicios.

DÉCIMO OCTAVO: Durante las relaciones laborales del: A) 13 de enero de 2018 hasta el 30 de diciembre de 2018 B) 15 de febrero de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2019, a mi poderdante no se le pagaron las vacaciones, ni tampoco le fueron compensadas en dinero al terminar las relaciones laborales.

DÉCIMO NOVENO: Al finalizar los contratos de trabajo A) 13 de enero de 2018 hasta el 30 de diciembre de 2018 B) 15 de febrero de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2019, a mi poderdante no le pagaron las cesantías.

VIGÉSIMO: Tampoco se le pagó intereses a las cesantías por los periodos laborados del A) 13 de enero de 2018 hasta el 30 de diciembre de 2018 B) 15 de febrero de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2019.

VIGÉSIMO PRIMERO: Igualmente, durante las relaciones laborales del A) 13 de enero de 2018 hasta el 30 de diciembre de 2018 B) 15 de febrero de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2019, mi mandante realizó tiempo suplementario, el cual no fue pagado jamás.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 151 de 176	

VIGÉSIMO SEGUNDO: El día 13 de julio de 2020 se presentó la RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA en el correo electrónico de la dirección de atención al ciudadano.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.

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

- **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.*

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

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

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 152 de 176		

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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".⁴⁹

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando **"(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, sí lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado"**⁵⁰; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 153 de 176		

garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en *"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta"*. Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*⁵¹.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal "Ibagué Camino a la Seguridad Humana", la contratación mediante prestación de servicios de apoyo a la gestión con determinado personal operativo para el mejoramiento de la malla vial tanto de la zona rural como del casco urbano del municipio, permite materializar dicho plan de desarrollo teniendo en cuenta que se genera una infraestructura vial moderna y óptima, que reduce tiempo de transporte de los ciudadanos, mejora la circulación del tráfico vehicular y dinamiza la economía de la ciudad.

Para el sector rural se estableció que la necesidad de mejoramiento de la malla vial surgía de su alto estado deterioro, generado por las fallas estructurales del terreno, por falta de mantenimiento, por falta de drenaje, derrumbes, deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros, lo cual dificulta a las habitantes de este sector vender sus cosechas, acceder a los servicios de salud, educación, viéndose afectada su calidad de vida.

⁵¹ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 154 de 176		

- **Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.**

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el desarrollo del Programa de Mantenimiento y Recuperación de la Malla Vial de Ibagué, razón por la cual se determinó la modalidad de contratación directa para satisfacer la necesidad. **Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.**

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de recuperar la malla vial y garantizar una infraestructura óptima a la población Ibagüereña, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto a la recuperación de la malla vial, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar el derecho de movilidad en conexidad con el derecho a la vida que tiene todos los ciudadanos.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de recuperación de malla vial, de tal manera que en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios, con el único objetivo de recuperar la malla vial del Municipio de Ibagué disminuyendo de esta manera los accidentes por el mal estado de las mismas.

Por tanto, dicha necesidad, llevo al municipio de Ibagué a dar más valor de ponderación al interés General sobre el particular, frente al tema la Corte Constitucional en sentencia **C-053/01** estableció que:

Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones,

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 155 de 176	

participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ahora bien, el Decreto 11-0774 de 2008 denominado Manual de Funciones que se encontraba vigente para la época, estableció tanto para la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, las siguientes funciones:

Secretaría de Infraestructura:

Formular y definir la política de construcción, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura social y de servicios en el municipio de Ibagué con el fin de ejecutar las acciones que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Dirigir el proceso contractual en sus diferentes etapas de conformidad con la ley para desarrollar los proyectos de inversión.

Secretaría de Planeación Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados.

En virtud de la necesidad de servicio de la entidad municipal, los estudios previos de los contratos y el Plan de Desarrollo Municipal, se advierte la buena fe exenta de culpa tanto del ordenador del gasto, como del supervisor del contrato, ya que ambos obraron conforme las funciones asignadas por el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la época, al dar cumplimiento a la actividad contractual para la consecución de los fines del estado el desarrollo de la función pública.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar





Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 156 de 176



conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable**, sino que también debe ser producto de una extralimitación de las funciones. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 157 de 176		

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una CONCILIACIÓN, respaldada por el respectivo juez de conocimiento de la demanda ordinaria laboral, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de prestación de servicios genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario de Planeación, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

- "(...) **Secretaría de Planeación**

1. Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados. (...)"

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indico al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de,

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 158 de 176		

si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Acta de Audiencia de conciliación del día 15 de febrero de 2022.
- Copia de la Resolución número 1030-00177 del 26 de septiembre de 2022.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; máxime si se tiene en cuenta que el origen de la posible acción de repetición obedece a una conciliación judicial donde no se obtuvo la posibilidad de llegar a un escenario de debate probatorio, que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se necesitaba para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoar la Acción de y adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestran el detrimento del patrimonio del Municipio, la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y adicionalmente de entrada NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios, además de ellos, todo se realizó con base en la Directriz impartida por el comité de conciliación del Municipio de Ibagué en sesión del 2 de agosto de 2018, modificadas mediante memorando 28628 del 13 de junio de 2019 y recientemente analizada en comité de asesores de fecha 5 de octubre de 2020, se advierte procedente la conciliación cuando se trata de contratos cuyo objeto involucra el término "de carácter operativo"

POSICIÓN DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 159 de 176		

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN				
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD				
RADICACIÓN:	73001-31-05-003-2017-00137-00			
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	JOSE JAMIR SANCHEZ SANCHEZ			
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ.			
ACCIÓN:	ORDINARIO LABORAL			
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO			
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	18 DE DICIEMBRE DE 2023			
ABOGADO PONENTE:	LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ			
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE				
Ordenador del gasto:	<p>Ordenador del gasto Contrato suscrito entre el 29 de mayo y el 25 de diciembre de 2013: LEANDRO VERA ROJAS, Secretario de Planeación.</p> <p>Ordenador del gasto Contrato suscrito entre el 10 de enero y 5 de diciembre de 2014: LEANDRO VERA ROJAS, Secretario de Planeación.</p> <p>Ordenador del gasto Contrato suscrito entre el 12 de marzo y 21 de diciembre de 2015: GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO, Secretaria de Planeación.</p>			
Supervisores:	<p>Supervisor del Contrato suscrito entre el 29 de mayo y el 25 de diciembre de 2013: ARNOBY CALLEJAS LEONEL.</p> <p>Supervisor del Contrato suscrito entre el 10 de enero y 5 de diciembre de 2014: ARNOBY CALLEJAS LEONEL.</p> <p>Supervisor del Contrato suscrito entre el 12 de marzo y 21 de diciembre de 2015: ARNOBY CALLEJAS LEONEL.</p>			
CONDUCTA				
Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.				
Sentencia:	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;"><input checked="" type="checkbox"/></td> <td style="width: 33%; text-align: center;">Conciliación:</td> <td style="width: 33%; text-align: center;">Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:</td> </tr> </table>	<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:		
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.	<p>Sentencia primera instancia proferida el 24 de enero de 2018.</p> <p>Sentencia segunda instancia proferida el 14 de julio de 2021.</p>			
Valor pagado:	\$137.432.289 MCTE			

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 160 de 176		

Acto administrativo de adopción:	Resolución 1030-00062 del 06 de mayo de 2022
Fecha de pago:	17 de mayo de 2022
Valor pagado:	\$137.432.289 MCTE.

CONDUCTA

Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

- Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder.
- **CULPA GRAVE.** Se presumirá 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.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

RESUMEN DE LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA DEMANDA:

Que el señor JOSE JAMIR SANCHEZ SANCHEZ, laboró prestando servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa *DIAGNOSTICO, ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCION, MEJORAMIENTO Y OPTIMIZACION DE LA MALLA VIAL EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE-TOLIMA*. Para ello, suscribió diferentes contratos entre el 29 de mayo de 2013 y el 21 de diciembre de 2015, siendo su última asignación la suma de \$1.647.000.

Que el horario fue de lunes a viernes de 7:00 am hasta las 5:00 pm, pero la hora de salida se extendía más allá, y los sábados de 7:00 am a 12:00 m.

Que durante las relaciones laborales no se le cancelaron: prima de servicios, vacaciones, aportes patronales al SISS, dotaciones, trabajo suplementario, prestaciones sociales, horas extras diurnas, entre otros.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 161 de 176		

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.

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

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

- **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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano,
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.





Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

FORMATO: ACTA DE REUNION

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

Página: Página 162 de 176



En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

*"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".*⁵²

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado**"⁵³; en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en *"la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; **por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta***". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*⁵⁴.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

- **La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.**

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

⁵⁴ Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 163 de 176	

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal, la contratación mediante prestación de servicios de apoyo a la gestión con determinado personal operativo para el mejoramiento de la malla vial tanto de la zona rural como del casco urbano del municipio, permite materializar dicho plan de desarrollo teniendo en cuenta que se genera una infraestructura vial moderna y óptima, que reduce tiempo de transporte de los ciudadanos, mejora la circulación del tráfico vehicular y dinamiza la economía de la ciudad.

Para el sector rural se estableció que la necesidad de mejoramiento de la malla vial surgía de su alto estado de deterioro, generado por las fallas estructurales del terreno, por falta de mantenimiento, por falta de drenaje, derrumbes, deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros, lo cual dificulta a las habitantes de este sector vender sus cosechas, acceder a los servicios de salud, educación, viéndose afectada su calidad de vida.

Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el desarrollo del Programa de Mantenimiento y Recuperación de la Malla Vial de Ibagué, razón por la cual se determinó la modalidad de contratación directa para satisfacer la necesidad.

Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de recuperar la malla vial y garantizar una infraestructura óptima a la población Ibagüereña, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto a la recuperación de la malla vial, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar el derecho de movilidad en conexidad con el derecho a la vida que tiene todos los ciudadanos.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de recuperación de malla vial, de tal manera que en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios, con el único objetivo de recuperar la malla vial del Municipio de Ibagué disminuyendo de esta manera los accidentes por el mal estado de las mismas.

Por tanto, dicha necesidad, llevo al municipio de Ibagué a dar más valor de ponderación al interés general sobre el particular, frente al tema la Corte Constitucional en sentencia C-053/01 estable que:

Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL FORMATO: ACTA DE REUNION	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		Versión: 01	
Fecha: 2014/12/19			
Página: Página 164 de 176			

necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución"

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ahora bien, el Decreto 11-0774 de 2008 denominado Manual de Funciones que se encontraba vigente para la época, estableció tanto para la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, las siguientes funciones:

- **Secretaría de Infraestructura:**

- Formular y definir la política de construcción, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura social y de servicios en el municipio de Ibagué con el fin de ejecutar las acciones que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Dirigir el proceso contractual en sus diferentes etapas de conformidad con la ley para desarrollar los proyectos de inversión.

- **Secretaría de Planeación**

Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados.

En virtud de la necesidad de servicio de la entidad municipal, los estudios previos de los contratos y el Plan de Desarrollo Municipal, se advierte la buena fe exenta de culpa tanto del ordenador del gasto, como del supervisor del contrato, ya que ambos obraron conforme las funciones asignadas por el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la época, al dar cumplimiento a la actividad contractual para la consecución de los fines del estado el desarrollo de la función pública.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 165 de 176		

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

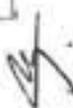
Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable**, sino que también debe ser producto de una **extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.





Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 166 de 176



En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una CONDENA proveniente de una SENTENCIA JUDICIAL, respaldada por el respectivo juez de conocimiento de la demanda ordinaria laboral, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de prestación de servicios genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario de Planeación, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

- "(...) **Secretaría de Planeación**

Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados. (...)"

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indicó al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)"

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

La versión vigente y controlada de este documento, sólo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 167 de 176		

- Sentencia primera instancia proferida el 28 de agosto de 2020.
- Sentencia segunda instancia proferida el 14 de julio de 2021.
- Copia de la Resolución número 1030-00062 del 06 de mayo de 2022.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; situación que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se requería para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoarla; adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestren la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y, de entrada, NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

Así las cosas, se procede a continuar con la exposición de la ficha técnica propuesta por la Doctora **LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ:**

ACCIÓN DE REPETICIÓN	
DATOS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD	
RADICACIÓN:	73001-31-05-001-2017-00126-00
CONVOCANTE Y/O DEMANDANTE:	MARTIN CORRALES MENDEZ
CONVOCADO Y/O DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ.
ACCIÓN:	ORDINARIO LABORAL
DESPACHO DE CONOCIMIENTO:	JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO
FECHA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN:	18 DE DICIEMBRE DE 2023
ABOGADO PONENTE:	LIDA ESPERANZA RODRIGUEZ
DATOS DEL SERVIDOR PÚBLICO, EX SERVIDOR PÚBLICO O PARTICULAR CON FUNCIONES PÚBLICAS PRESUNTAMENTE RESPONSABLE	

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

My

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
	FORMATO: ACTA DE REUNION	Versión: 01	
		Fecha: 2014/12/19	
		Página: Página 168 de 176	

Ordenador del gasto:	Ordenador del gasto Contrato suscrito entre el 26 de marzo al 21 de diciembre de 2015; Juan Gabriel Triana Cortés, Secretario de Planeación.
Supervisores:	Supervisor del Contrato suscrito entre el 26 de marzo al 21 de diciembre de 2015; ARNOBY CALLEJAS LEONEL.

CONDUCTA Marque con una (X) la forma de terminación del proceso.			
Sentencia:	<input checked="" type="checkbox"/>	Conciliación:	Otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos:
Fecha de sentencia, acta o celebración del mecanismo para la solución del conflicto.		Sentencia primera instancia proferida el 06 de febrero de 2018. Sentencia segunda instancia proferida el 16 de mayo de 2019.	
Valor pagado:		\$74.641.734 MCTE	
Acto administrativo de adopción:		Resolución 1030-00173 del 23 de agosto de 2021	
Fecha de pago:		06 de septiembre de 2021	
Valor pagado:		\$74.641.734 MCTE.	

CONDUCTA Marque con una (X) la causal de presunción de dolo o culpa grave que considere que se ha configurado.	
DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.	
<ul style="list-style-type: none"> Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial. 	.
<ul style="list-style-type: none"> Obrar con desviación de poder. 	.
<ul style="list-style-type: none"> CULPA GRAVE. Se presumirá 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. 	.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO
<ul style="list-style-type: none"> RESUMEN DE LOS HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA DEMANDA: Que el señor MARTIN CORRALES MENDEZ, laboró prestando servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa <i>DIAGNOSTICO, ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCION, MEJORAMIENTO Y OPTIMIZACION DE LA MALLA VIAL EN EL MUNICIPIO</i>

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
		Página: Página 169 de 176	

DE IBAGUE-TOLIMA. Para ello, suscribió contrato entre el 26 de marzo de 2015 y el 21 de diciembre de 2015, siendo su última asignación la suma de \$1.510.000.

Que el horario fue de lunes a viernes de 7:00 am hasta las 5:00 pm, pero la hora de salida se extendía más allá, y los sábados de 7:00 am a 12:00 m.

Que durante las relaciones laborales no se le cancelaron: prima de servicios, vacaciones, aportes patronales al SISS, dotaciones, trabajo suplementario, prestaciones sociales, horas extras diurnas, entre otros.

ANÁLISIS Y CONCEPTO

PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

Para determinar la procedencia del Medio de Control de Repetición (Acción de Repetición), el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C - Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, al respecto expresó:

(...) "4.- *Elementos para la procedencia de la acción de repetición. La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias 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.*

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

- **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.

- **La existencia de una condena judicial, una conciliación, 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.

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.

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

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 170 de 176		

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". (Negrilla y resalto fuera del texto original).

Teniendo en cuenta los elementos de procedencia de la acción de repetición, se tiene que estos abarcan un aspecto objetivo y subjetivo, donde en el presente asunto se tiene acreditado los aspectos objetivos, que son:

- La calidad de funcionarios o ex funcionarios públicos de quienes participaron en los procesos contractuales y su ejecución mediante las respectivas certificaciones emitidas por la Dirección de Talento Humano.
- La existencia de una condena judicial, la cual fue adoptada mediante resolución de esta entidad territorial, conforme lo narrado en los hechos, en el cual se reconoce la existencia del pago de una obligación dineraria.
- El pago realizado de manera efectiva por el municipio a través de la respectiva orden y comprobante de pago y el documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Frente al aspecto subjetivo, el cual se caracteriza por ser una presunción legal, y en la medida les corresponde a las partes demandadas desvirtuarla, lo cierto es que le concierne a la entidad probar los supuestos de hecho de los (Art. 39 a 49) de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 y establecer que la conducta del agente o ex agente estatal fue dolosa o gravemente culposa.

En este aspecto se debe centrar el análisis de la procedibilidad de demandar mediante el medio de control de repetición, y este análisis abarca dos aspectos, **el sustancial y el procesal**. El primero, verifica la presencia de dos requisitos: **el daño en contra de la entidad por el pago de una sentencia judicial, y por el otro, el indicio de culpa grave o dolo por parte del servidor**. En el segundo aspecto, se debe constatar que no haya operado el fenómeno de la caducidad.

Conforme lo expuesto me permito traer a colación los siguientes apartes jurisprudenciales:

"La obligación del Estado de reparar la lesión causada al particular es directa, es decir, debe responder patrimonialmente siempre que el daño antijurídico le es imputable, independientemente de que exista o no responsabilidad propia de uno de sus agentes. Sin embargo, el Estado sólo puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario, si éste ha actuado en forma dolosa o gravemente culposa".⁵⁵

De este modo, el agente estatal tendrá que responder, entre otros casos, cuando "(...) por su propia decisión opta por actuar en forma abiertamente **contraria al ordenamiento jurídico, con la intención positiva de inferir daño a la persona o a la propiedad de alguien, o en atropello y desconocimiento deliberado de sus derechos fundamentales, o incurre en un error de conducta en que no habría incurrido otra persona en el ejercicio de ese cargo, resulta evidente que no desempeña sus funciones de conformidad con la Carta, y en cambio, si lo hace contrariándola, o quebrantando la ley o el reglamento y en todo caso en perjuicio de los intereses de la comunidad o de sus asociados, y no al servicio sino en perjuicio del Estado**"⁵⁶, en tal evento, surge para el Estado el derecho-deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía.

Continuando con el análisis, el elemento subjetivo es el que determina la vocación de prosperidad de la demanda. En repetidas oportunidades el Consejo de Estado se ha referido a que en "la determinación de una responsabilidad subjetiva juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; **por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y**

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2001.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002.

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 171 de 176		

resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta". Y es que esta postura tiene una razón de ser fundamental, la autoridad no puede menos que ofrecer a los servidores públicos un mínimo de garantías en el ejercicio de sus funciones, pues de lo contrario se conduciría al ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Sobre este tópico, es vital señalar que en el presente caso se debe tener presente las siguientes consideraciones frente al elemento subjetivo de la conducta de los ex funcionarios que son:

Buena fe exenta de culpa:

El concepto de buena fe exenta de culpa requiere consolidar jurídicamente una situación determinada, por ello, se exige dos elementos, de un lado uno subjetivo, que *"consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza"*⁵⁷.

Se tiene que, conforme al estudio de la necesidad para contratar, plasmado en los estudios previos, realizados por la Secretaría que requería la contratación, se plasmó los siguientes aspectos:

La descripción de la verdadera necesidad de la entidad para realizar el respectivo contrato.

En la descripción de la necesidad se plasmó que conforme al Plan de Desarrollo Municipal, la contratación mediante prestación de servicios de apoyo a la gestión con determinado personal operativo para el mejoramiento de la malla vial tanto de la zona rural como del casco urbano del municipio, permite materializar dicho plan de desarrollo teniendo en cuenta que se genera una infraestructura vial moderna y óptima, que reduce tiempo de transporte de los ciudadanos, mejora la circulación del tráfico vehicular y dinamiza la economía de la ciudad.

Para el sector rural se estableció que la necesidad de mejoramiento de la malla vial surgía de su alto estado de deterioro, generado por las fallas estructurales del terreno, por falta de mantenimiento, por falta de drenaje, derrumbes, deficiencia en las redes de servicios públicos, entre otros, lo cual dificulta a las habitantes de este sector vender sus cosechas, acceder a los servicios de salud, educación, viéndose afectada su calidad de vida.

Modalidad de selección del contratista para satisfacer esa necesidad, y las razones jurídicas que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.

Conforme certificación expedida por la Dirección de Gestión del Talento Humano se observa que en su momento se indicó que la Planta de Personal de la Administración Municipal y según el Manual de Funciones, no se contaba con el personal para el desarrollo del Programa de Mantenimiento y Recuperación de la Malla Vial de Ibagué, razón por la cual se determinó la modalidad de contratación directa para satisfacer la necesidad.

Objeto a contratar, con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos.

Conforme los requerimientos de la entidad municipal de recuperar la malla vial y garantizar una infraestructura óptima a la población Ibagüereña, y así dar cumplimiento a los fines esenciales del estado, se determinó el objeto contractual, con sus especificaciones (obligaciones) y justificación.

57 Sentencia Corte Constitucional N° STC8123-2017. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo



 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 172 de 176		

Y es en este punto en concreto donde se debe analizar el concepto de necesidad que en su momento tenía la Alcaldía de Ibagué en cuanto a la recuperación de la malla vial, pues dicha necesidad es de cumplimiento inmediato para garantizar el derecho de movilidad en conexidad con el derecho a la vida que tiene todos los ciudadanos.

Así las cosas, reitero que para la fecha en que se celebró el contrato de prestación de servicios el Municipio de Ibagué, no contaba con el personal de planta suficiente y capacitado para ejecutar las actividades de recuperación de malla vial, de tal manera que en virtud de la necesidad inmediata de iniciar las labores, se decidió por la modalidad de contratación directa mediante el contrato de prestación de servicios, con el único objetivo de recuperar la malla vial del Municipio de Ibagué disminuyendo de esta manera los accidentes por el mal estado de las mismas.

Por tanto, dicha necesidad, llevo al municipio de Ibagué a dar más valor de ponderación al interés general sobre el particular, frente al tema la Corte Constitucional en sentencia C-053/01 estable que:

Aunado a lo anterior es importante señalar que con el fin de satisfacer o cumplir con las necesidades y fines esenciales del estado y el Plan de Desarrollo Municipal, la actividad contractual se convierte en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar dichas metas, por lo tanto la mera suscripción de los contratos no implica **per se** un obrar negligente o gravemente culposo, pues esa ejecución del proceso de la contratación del Estado, implica la concurrencia de otras actuaciones como asesorías, revisiones, participaciones de profesionales con conocimiento en el tema.

Ahora bien, el Decreto 11-0774 de 2008 denominado Manual de Funciones que se encontraba vigente para la época, estableció tanto para la Secretaría de Infraestructura y la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, las siguientes funciones:

Secretaría de Infraestructura:

- Formular y definir la política de construcción, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura social y de servicios en el municipio de Ibagué con el fin de ejecutar las acciones que contribuyan con el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Dirigir el proceso contractual en sus diferentes etapas de conformidad con la ley para desarrollar los proyectos de inversión.

Secretaría de Planeación

Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados.

En virtud de la necesidad de servicio de la entidad municipal, los estudios previos de los contratos y el Plan de Desarrollo Municipal, se advierte la buena fe exenta de culpa tanto del ordenador del gasto, como del supervisor del contrato, ya que ambos obraron conforme las funciones asignadas por el Manual Especifico de Funciones y Competencias laborales de la época, al dar cumplimiento a la actividad contractual para la consecución de los fines del estado el desarrollo de la función pública.

Ausencia de dolo y culpa grave en la conducta de los ex funcionarios:

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 173 de 176		

El artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, contempla que la conducta del agente se califica como dolosa, cuando:

- El acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
- Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
- Obrar con desviación de poder

Teniendo en cuenta el concepto de dolo que trae dicha norma y la estipulada en el artículo 63 del Código Civil, este es definido como aquella intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, donde en el asunto objeto de análisis, vemos que el desarrollo de la actividad contractual desplegada por el ordenador del gasto y supervisor no se enmarca bajo ninguna de las causales señaladas, ya que no se tiene prueba fehaciente que su actuar fuera consciente y voluntario, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas de la configuración de un contrato realidad.

Como bien se ha indicado que la buena fe exenta de culpa condujo a los citados a actuar conforme a su percepción de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Se actuó bajo la conciencia de realizar un comportamiento acorde a la normatividad vigente, según lo dispuesto en el manual de funciones y plan de desarrollo municipal.

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022 contempla una serie de causales para imputar el título de culpa grave a ex funcionario público, y con apoyo del artículo 63 del Código Civil contempla como culpa grave la que consiste en no manejar los negocios ajenos con el cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

De esta manera, la noción de culpa grave dada por el artículo 39 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el daño generado bajo esta causal proviene de una infracción directa a la Constitución o a la ley proveniente de un agente estatal pro las causas anteriormente mencionadas.

Al analizar el dolo y la culpa grave en las actuaciones de los servidores públicos, para estos efectos, tienen un trasfondo íntimamente relacionado con la forma, finalidad y límites del ejercicio de sus funciones, por cuanto las funciones administrativas deben estar expresamente consagradas por la ley, y los funcionarios que las ejercen no pueden hacer sino aquello para lo cual tienen expresa competencia; además, responden no sólo por la violación de la Constitución y las leyes, como los particulares, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Al momento de atribuir una responsabilidad personal del funcionario, y aplicar una determinada causal del artículo 39, no puede ser cualquier clase de error, ya que el mismo debe ser de una naturaleza **inexcusable**, es decir, que resulte inamisible en condiciones normales, **ya que cualquier error** no conlleva comprometer la responsabilidad del funcionario, solamente aquel que por sus dimensiones no pudo haber sido cometido sino mediante total o crasa negligencia del sujeto que originó el acto.

Por lo tanto, si el error no es inexcusable, no puede configurarse la responsabilidad patrimonial por parte del agente del Estado. No obstante, ello no implica que los alcances del artículo 90 de la Constitución no operen, porque al Estado lo ata, no la culpa del agente, sino la antijuridicidad del daño.

Según las causales de culpa grave la causal que eventualmente podría encausarse la acción de repetición sería la establecida en el **artículo 40 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022**, por

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PiSAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

Proceso: GESTION
DOCUMENTAL

Código:
FOR-02-PRO-GD-01

Versión: 01

Fecha: 2014/12/19

FORMATO: ACTA DE REUNION

Página: Página 174 de 176



cuanto se indica: se presumirá 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.

A renglón seguido, se observa no solo manifiesta que el error cometido por el funcionario de la entidad pública **sea inexcusable**, sino que también debe ser producto de una **extralimitación de las funciones**. Se entenderá que la manifiesta debilidad es requisito del concepto de culpa grave, ya que no cualquier error poco evidente, recóndito o nimio, podría ser constitutivo de aquel tipo especial de culpa. Como se dijo en aquel otro contexto, si el error no es manifiesto, sino que procede del normal desenvolvimiento de las funciones del servidor público, el mismo no puede ser catalogado como tal y mucho menos dar lugar a la acción de repetición.

En ese orden, el *tema probandum* se reduce a la posibilidad de mostrar al interior del proceso la grave inobservancia (inexcusable y manifiesta) de la norma como consecuencia de una conducta desentendida por parte del funcionario en la suscripción y ejecución de la contratación hoy cuestionada.

Es que si bien, el legislador apeló al sistema de presunciones en materia de la acción de repetición sobre el elemento subjetivo, el Estado al instaurar demanda debe probar el supuesto fáctico en el que se basa la presunción para lograr que esta opere. Dicho de otro modo, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado.

Al analizar el elemento subjetivo del medio de control de repetición, se observa que la conducta desplegada por el quien suscribe el respectivo contrato (ordenador del gasto) y por quien supervisa la ejecución del mismo (supervisor), no puede ser acreditada como inexcusable y manifiestamente contraria a las normas de derecho, ya que, de las pruebas recaudadas hasta la fecha, no se logra determinar dicho componente.

Si bien existe una CONDENA proveniente de una SENTENCIA JUDICIAL, respaldada por el respectivo juez de conocimiento de la demanda ordinaria laboral, ello no es óbice para que se genere algún tipo de responsabilidad de tipo patrimonial en contra del funcionario, como tampoco la mera suscripción del contrato de prestación de servicios genera en gracia de discusión algún tipo de responsabilidad, ya que al verificar las funciones del Secretario de Planeación, se observa que en el Decreto 11-0774 de 2008, se estableció en el numeral séptimo del artículo décimo cuarto a saber:

"(...) Secretaría de Planeación

Ordenar la realización y permanente actualización del plan de desarrollo, porque se debe realizar el seguimiento y actualización del plan de desarrollo para que se cumplan con los objetivos trazados. (...)"

Teniendo en cuenta que la prosperidad de la demanda de repetición consiste en mayor parte, en la carga de la prueba aportada por el accionante, principalmente el factor subjetivo de la acción, sin dicho acervo probatorio, la eventual demanda no tendría opción de prosperar. Se hace la precisión que no se puede iniciar una demanda de estas características por cumplir un mero formalidad, ya que se tiene el precedente de la Sentencia de segunda instancia del 08 de agosto de 2019, emanada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso con radicado 2014-635-01, indicó al respecto:

"(...) ni mucho menos ahora en la demanda, en qué consistía la conducta estructurante o generadora de dolo o culpa grave, requisito fundamental para la prosperidad de este tipo de acción judicial, dejando la impresión que el medio de control aquí presentado fue una mera formalidad para simplemente mostrar un agotamiento insustancial de este trámite judicial, observando la Sala en el

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través de la plataforma PISAMI y/o de Intranet de la Administración Municipal. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es responsabilidad de la Alcaldía de Ibagué

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT.800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 175 de 176		

objeto del contrato, del cual derivó el proceso ejecutivo objeto de esta acción de repetición, (...)”.

La determinación de iniciar la acción de repetición sin el debido análisis y sustento probatorio puede generar que, en un eventual fallo, el municipio pueda ser condenado al pago de costas, tal como hizo el fallo citado en el párrafo anterior. Ello, con el propósito de, si se quiere denominar así, sancionar de alguna manera la conducta del Estado de poner en funcionamiento el poder judicial con una acción cuya vocación de prosperar no es positiva.

Del Análisis probatorio

Fueron recaudadas las siguientes:

- Sentencia primera instancia proferida el 06 de febrero de 2018.
- Sentencia segunda instancia proferida el 06 de mayo de 2019.
- Copia de la Resolución número 1030-00173 del 23 de agosto de 2021.
- Copia de acta de justificación y CDP.
- Copia de orden y comprobante de pago
- Copia de documento contable que certifica la fecha y monto pagado.

Ahora bien, habrá de reseñarse si las mismas tienen el valor probatorio suficiente para acreditar al tener de lo señalado por la Ley y la Jurisprudencia, el elemento subjetivo de la acción de repetición, siendo esta la culpa grave, obteniéndose desde ya una respuesta negativa.

Lo anterior, por cuanto del material probatorio recolectado y arrojado con la presente ficha, no se puede colegir de manera clara que los agentes o ex agentes del estado hayan impuesto cargas impositivas al entonces contratista que pudieran derivarse en una relación legal y reglamentaria, pues no basta con el contrato y sus anexos, para poder afirmar de manera fehaciente y que puedan configurarse como plena prueba, sino que habrá que determinarse de igual manera que durante la ejecución contractual se hubiesen dejado vestigios siquiera de su actuar; situación que hubiese permitido tener un abanico de elementos de prueba con los cuales se pudiera endilgar sin dubitación alguna un actuar doloso o gravemente culposo de los entonces agentes contratantes.

Tampoco puede perderse de vista en esta instancia, que la contratación de dicho personal se dio por cuanto el mismo se requería para la prestación del servicio adecuado, pues no hay que olvidar que es a través de este tipo de obras que se cumplen los fines esenciales del Estado, y ante la ausencia del personal idóneo y en la cantidad requerida no puede tildarse de negligente su contratación.

Posición jurídica del abogado ante el comité:

Por las anteriores consideraciones, se recomienda al comité de conciliación, **NO Iniciar Acción de repetición**, ya que NO se configuran los requisitos establecidos por la Ley para incoarla; adicional a ello NO existen elementos probatorios que demuestren la responsabilidad por culpa grave de los agentes del Estado y, de entrada, NO está probado el elemento subjetivo frente al daño ocasionado por la **violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho** que regulan el contrato de prestación de servicios.

POSICION DE COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO

LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACION DEL MUNICIPIO AVALAN LA POSICION DE LA PONENTE DE **NO INICIAR ACCION DE REPETICION** POR LOS ARGUMENTOS ANTES MENCIONADOS

la misma fecha se suscribe la presente acta y el listado de asistencia (virtual) Decreto 0129 del 26 de marzo del 2021, por quienes intervinieron y se mantuvieron conectados desde sus usuarios de manera virtual en toda la sesión

 <p>Alcaldía Municipal Ibagué NIT. 800113389-7</p>	Proceso: GESTION DOCUMENTAL	Código: FOR-02-PRO-GD-01	
		FORMATO: ACTA DE REUNION	
	Fecha: 2014/12/19		
	Página: Página 176 de 176		

El formulario de asistencia, hace parte integral del acta y deja constancia de la participación y votación de cada uno de los integrantes del Comité de Conciliación y conforme a lo establecido se refrenda esta sesión con los adjuntos y se valida con la firma de la Jefe Jurídica del Municipio y el secretario del Comité de Conciliación


MIRYAM JOHANA MENDEZ HORTA
 Jefe Oficina Jurídica


EDWIN IRLEY GALVEZ MARTÍNEZ
 Secretario Técnico del Comité de Conciliación

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

Miguel Eduardo Saavedra Parra

CARGO *

Secretario (e)

DEPENDENCIA *

Secretaría de Movilidad

NUMERO DE IDENTIFICACION *

7169634

NUMERO CELULAR *

3188779948

CORREO ELECTRONICO *

ingmiguelasaavedra@gmail.com

Pregunta sin título *

Opción 1

Este formulario se creó en Alcaldía de Ibagué.

Google Formularios

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

Ana María Triana Lombana

CARGO *

Secretaria Administrativa

DEPENDENCIA *

Secretaría Administrativa

NUMERO DE IDENTIFICACION *

1033756119

NUMERO CELULAR *

320 7922593

CORREO ELECTRONICO *

anatriana93@outlook.es

Pregunta sin título *

Opción 1

Este formulario se creó en Alcaldía de Ibagué.

Google Formularios

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

José Yezid Barragán Cortes

CARGO *

Secretario

DEPENDENCIA *

Hacienda

NUMERO DE IDENTIFICACION *

93358599

NUMERO CELULAR *

3202648518

CORREO ELECTRONICO *

hacienda@ibague.gov.co

Pregunta sin título *

Opción 1

Este formulario se creó en Alcaldía de Ibagué.

Google Formularios

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

Magda Herrera

CARGO *

Jefe

DEPENDENCIA *

Oficina de control Interno

NUMERO DE IDENTIFICACION *

65789879

NUMERO CELULAR *

3168666384

CORREO ELECTRONICO *

Controlinterno

Pregunta sin título *

Opción 1

Este formulario se creó en Alcaldía de Ibagué.

Google Formularios

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

ELVIA JENNIFFER MESA NARANJO

CARGO *

ASESORA

DEPENDENCIA *

OFICINA JURIDICA

NUMERO DE IDENTIFICACION *

1110455834

NUMERO CELULAR *

3143605303

CORREO ELECTRONICO *

elvia.mesa@gmail.com

Pregunta sin título *

Opción 1

Google Formularios

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

Lida esperanza Rodríguez castro

CARGO *

Asesor

DEPENDENCIA *

Oficina jurídica

NUMERO DE IDENTIFICACION *

38142064

NUMERO CELULAR *

3158112526

CORREO ELECTRONICO *

Lidarodriguez.abogada@gmail.com

Pregunta sin título *

Opción 1

Este formulario se creó en Alcaldía de Ibagué.

Google Formularios

Sesion Extraordinaria de acciones de Repetición

18/12/2023

NOMBRE COMPLETO *

LAURA MARYERY NARANJO

CARGO *

ASESORA

DEPENDENCIA *

OFICINA JURÍDICA

NUMERO DE IDENTIFICACION *

1110510493

NUMERO CELULAR *

3014941218

CORREO ELECTRONICO *

lauramar.naranjo@gmail.com

Pregunta sin título *

Opción 1

Este formulario se creó en Alcaldía de Ibagué.

Google Formularios