

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO ORAL  
DE LETICIA - AMAZONAS

Leticia, nueve (9) de noviembre de 2017

Medio de Control: **REPETICIÓN**  
Radicación número: **2015-00067**  
Demandante: **DEPARTAMENTO DE AMAZONAS**  
Accionado: **JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA Y JOSÉ TOMÁS QUIÑONEZ NÚÑEZ**  
Providencia: **SENTENCIA No. 00163**

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, dentro del medio de control de Repetición, instaurado mediante apoderado judicial por el Departamento de Amazonas, en contra de los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El Departamento de Amazonas, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Repetición, mediante escrito radicado el 9 de junio de 2015 (fls. 2-10), instauró demanda en contra de los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, solicitando se acceda a las siguientes:

1.1. PRETENSIONES

*“1º. Que se declare responsables en forma solidaria, por conducta gravemente culposa a **JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA** – Gobernador Encargado y **JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ**- Gobernador Titular (...) de los perjuicios ocasionados al DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, derivado del proceder irregular cuando se desempeñaron como Gobernador Encargado el primero; como Gobernador Titular el Segundo, al firmar los siguientes contratos de prestación de servicios:*

***JOSE FERNANDO RAMÍREZ BANDEIRA**, como gobernador Encargado y del ex servidor del ente territorial, con el señor (sic) ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA (...):*

*Contrato de Prestación de servicios 829 de 2003, DEL 25 AL 28 febrero/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 531 de 2003 (...)*

*Contrato de Prestación de servicios 830/03, durante el mes de ABRIL/03.*

*Contrato de Prestación de servicios 1651 de 2003, del mes de 21 de julio al 30 de agosto/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 1916 de 2003, septiembre /2003.*

*El señor **JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ**, -gobernador Titular, firmó los siguientes contratos de prestación de servicios.*



*Contrato de prestación de servicios 1119/03, durante el mes de Mayo/03.*

*Contrato de Prestación de servicios 1401 de 2003, del mes de junio/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 2212 de 2003, octubre/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 2504/03, Noviembre/2003.*

2° *Que se condene a **JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA** – Gobernador Encargado y **JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ** – gobernador Titular, a cancelar la suma de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$4.255.245.00) a favor del DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, suma ésta que canceló la entidad que represento a favor de ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA, en cumplimiento de la sentencia emitida por el juzgado Administrativo de Leticia de fecha 5 DE MARZO de 2013.*

3° *Que se condene a los demandados a pagar intereses legales a favor del DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, desde el día 10 de junio de 2014, fecha en la cual el DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS desembolsó el dinero pagado en cumplimiento de las sentencias en mención.*

4° *Que se indexe la suma pagada por el DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, a favor de ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA.*

5° *Que se condene a las costas del proceso."*

La parte actora fundamentó su demanda en los siguientes,

## 1.2. HECHOS:

"1° **JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA** – Gobernador Encargado y **JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ**- gobernador Titular suscribieron con ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA contratos de prestación de servicios para desempeñar las funciones de docente en los diferentes establecimientos Educativos del Departamento de Amazonas.

2° El señor **JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA** – Gobernador Encargado Firmó con la señora ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA los siguientes contratos de prestación de servicios:

*Contrato de Prestación de servicios 829 de 2003, DEL 25 AL 28 febrero/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 531 de 2003 (...)*

*Contrato de Prestación de servicios 830/03, durante el mes de ABRIL/03.*

*Contrato de Prestación de servicios 1651 de 2003, del mes de 21 de julio al 30 de agosto/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 1916 de 2003, septiembre /2003.*

3° El señor **JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ**- gobernador Titular, firmó los siguientes contratos de prestación de servicios

*Contrato de prestación de servicios 1119/03, durante el mes de Mayo/03.*

*Contrato de Prestación de servicios 1401 de 2003, del mes de junio/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 2212 de 2003, octubre/2003.*

*Contrato de Prestación de servicios 2504/03, Noviembre/2003.*

4° *Sus actos irregulares dieron origen a que la señora ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA demandara ante El Juzgado Administrativo de Leticia proceso de nulidad y restablecimiento del derecho # 2012-0066-01, el pago de las prestaciones sociales tales como cesantías, vacaciones, primas de servicios, prima de alimentación, prima de navidad, subsidio de transporte, calzado y vestido de labor, aportes parafiscales de salud y pensión, entre otros.*



5°. Mediante sentencia emitida por el juzgado Administrativo de Leticia de fecha 5 marzo de 2013 se condenó al DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, a cancelar a favor de ANA MARIA MARTINEZ PEREIRA, el pago de las prestaciones sociales tales como cesantías, intereses de las cesantías, vacaciones, primas de servicios, prima de alimentación, prima de navidad, subsidio de transporte, calzado y vestido de labor, aportes parafiscales de salud y pensión.

6°.- La sección de nóminas de la Gobernación del Amazonas, procedió a liquidar la sentencia en mención arrojando un saldo a pagar de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$4.255.245.00), comprobante de egreso 3193 DE FECHA 09 DE JUNIO DE 2014.

7°. EL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, mediante comprobante de pago 3193 DE FECHA 09 DE JUNIO DE 2014, pago a favor de la demandante la suma de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$4.255.245).

8. El comité de Conciliaciones del Departamento de Amazonas mediante acta #33 de 15 de Diciembre del 2014, aprobó iniciar esta acción de repetición en contra de los señores JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA -Gobernador Encargado Y JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ - Gobernador Titular, acordó DEMANDAR, por la suma de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$4.255.245).

9. El Departamento de Amazonas, sufrió un detrimento patrimonial por la suma de CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$4.255.245, por la conducta gravemente culposa de JOSE FERNANDO RAMIREZ BANDEIRA -Gobernador Encargado Y JOSE TOMAS QUIÑONEZ NUÑEZ - Gobernador Titular, quienes obraron con violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho (ley 80 de 1993) al violar el art. 48 Numeral 29 de la ley 734/ 2002 que establece que constituye falta gravísima: "Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo o implique subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales"

**1.3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Considera la parte actora como violadas las siguientes disposiciones:

**1.3.1.- Constitucionales:** Artículos 2, 6 y 90 de la Constitución Política.

**1.3.2.- Legales:** Artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Ley 80 de 1993 y los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 de la Ley 678 de 2001.

Refirió el contenido del artículo 90 de la Constitución Política, procediendo, luego a explicar los requisitos para que una entidad pública pueda ejercer la acción de repetición. Indicó que según el artículo 48 numeral 29 de la Ley 734 de 2002 constituye falta gravísima el celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo o implique subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista.

Señaló que existe conducta dolosa, cuando el agente del estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado, y este se presume cuando se ha obrado con desviación de poder; se ha expedido un 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; se haya expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirve de sustento a la decisión de la administración; haber sido responsable penal o disciplinariamente a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad



patrimonial del Estado; y haber expedido la resolución, auto o sentencia, manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

Agregó que se presume que la conducta es gravemente culposa cuando hay violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho; carencia o abuso de competencia para proferir la 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; y violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

## **II.- ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante auto de 3 de julio de 2015 (fls. 100-101), se admitió la demanda, en contra de los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, ordenándose la notificación personal de la referida providencia a los demandados. Procediendo únicamente a contestar la demanda el señor José Tomás Quiñonez Núñez (fls. 144-145). Una vez vencido el término para contestar la demanda, mediante providencia de fecha 30 de septiembre de 2016 (fls. 176-177) se fijó fecha para la realización de la audiencia de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. Diligencia que se llevó a cabo el día 25 de octubre de 2016 (fls. 179-187), procediéndose a realizar el saneamiento del proceso, la fijación del litigio y el decreto de pruebas. Posteriormente, se llevó a cabo la audiencia de pruebas durante los días 6 de diciembre de 2016 (fls. 190-193) y 21 de septiembre de 2017 (fls. 211-213), corriéndose en esta última fecha, traslado a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión, término dentro del cual las partes y el Ministerio Público, guardaron silencio.

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

**3.1.- José Tomás Quiñonez Núñez (fls. 144-145):** Dentro del término legal contestó la demanda, pronunciándose respecto a los hechos de la misma y oponiéndose a las pretensiones, como quiera que la contratación de los docentes para educación a las comunidades indígenas fue siempre ajustada a la ley y a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación. Agregó que las actuaciones del señor José Tomás Quiñonez estuvieron totalmente exentas de dolo o culpa grave, los cuales constituyen los elementos esenciales para efectos de responsabilidad en la repetición. Indicó que no podría obligársele a responder por la totalidad de la suma pagada, por lo que en caso de una eventual condena, ésta debería ser proporcional a los contratos que hubiera suscrito.

**3.2. José Fernando Ramírez Bandeira.** Guardó silencio.

## **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término concedido para que presentaran los escritos de alegaciones finales, las partes y el ministerio público, guardaron silencio.

## **V.- CONSIDERACIONES:**

### **5.1. Presupuestos procesales**

En primera medida, encuentra el Despacho que la acción de repetición impetrada por el Departamento del Amazonas, es procedente, toda vez que se pretende la declaratoria de responsabilidad de los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, quienes en ejercicio de sus funciones, presuntamente dieron lugar a la condena impuesta por este Despacho Judicial dentro del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 91001-3331-001-2012-00066, el 5 de marzo de 2013.

Ahora, en cuanto a la legitimación en la causa por activa, se observa que efectivamente quien ejercita la presente acción es la persona jurídica de derecho público condenada al pago de las prestaciones sociales de la señora Ana María Martínez Pereira, es decir, el Departamento del Amazonas.



En igual forma, se observa que la parte pasiva dentro de la presente acción, corresponde a los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, quienes, en su condición de Gobernadores del Departamento del Amazonas, el primero encargado y el segundo en calidad de titular, supuestamente suscribieron las siguientes órdenes de prestación de servicios, sin el cumplimiento de las disposiciones legales: No. 829/2003, 830/2003, 1119/2003, 531/2003, 1401/2003, 1651/2003, 1916/2003, 2212/2003 y 2504/2003 (fls. 54-71).

En cuanto a la caducidad de la acción, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, el presente medio de control no se encuentra caducado ya que la demanda fue radicada el 9 de junio de 2015 (fl. 10), y el pago realizado a la señora Ana María Martínez Pereira, data del 9 de junio de 2014 (fl. 27).

## 5.2. Problema Jurídico

Corresponde definir al Juzgado en esta ocasión, si los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, son patrimonialmente responsables de los presuntos perjuicios materiales ocasionados al Departamento del Amazonas, por la condena impuesta en sentencia proferida por este Despacho, que debió atender dicha entidad para pagar la suma de \$4.255.245, a la señora Ana María Martínez Pereira, condena a la cual se llegó supuestamente por la conducta dolosa o gravemente culposa de los demandados, cuando fungieron como Gobernadores del Departamento del Amazonas.

Para desatar la controversia se atenderá lo siguiente:

## 5.3. De la Normatividad Aplicable

Iniciará el Despacho por señalar que en el asunto bajo análisis son aplicables los postulados de la Ley 678 de 2001, habida cuenta que los hechos que generaron la condena en contra de la entidad demandante acaecieron con posterioridad a la expedición de la citada norma.

### 5.3.1. De la responsabilidad del demandado

Sea lo primero recordar que la acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la Ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o ex funcionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena efectuada mediante sentencia judicial por los daños antijurídicos que les haya causado<sup>1</sup>.

El artículo 90 de la Constitución trata de forma distinta desde el punto de vista de la culpa, las dos formas de responsabilidad que contempla, de un lado, la responsabilidad del Estado frente a los ciudadanos, admite la falla del servicio e incluso la responsabilidad objetiva – responsabilidad sin falta de la Administración – para hacerlo responsable; y en la responsabilidad del funcionario frente al Estado que paga la indemnización, solo se permite hacer la valoración de la culpa para definir la responsabilidad de aquél, es decir, no opera la responsabilidad objetiva. Sin embargo, no cualquier culpa hace responsable al funcionario frente al Estado, debe tratarse de dolo o culpa grave, para que comprometa el patrimonio del agente<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente Doctor Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 4 de diciembre de 2007, expediente 25000-23-26-000-2000-00148-018(26709): "...En tal sentido la acción de repetición fue consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente, en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo, pueda solicitar de éste el reintegro de lo pagado como consecuencia de una sentencia....".

<sup>2</sup> GIL BOTERO, Enrique, Responsabilidad extracontractual del Estado, quinta edición, Editorial Temis S.A. Bogotá, 2011, p. 645. El tratadista adicionalmente señaló: "Se avisa una filosofía práctica que justifica y entiende que a un empleado no se le puede hacer responsable, por culpas pequeñas y menos aún de manera objetiva, de todo tipo de daños que su conducta pueda causar, pues difícilmente una persona se vincularía con el Estado, pues se sabe que por sus múltiples tareas y gestión complejas se vive en riesgo de causar daños, y un empleado se empobrecería si se le cobrara por todo perjuicio que pudiera causar."



Ahora bien, para que la entidad pública pueda repetir contra el funcionario o ex funcionario, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) que una entidad pública haya **sido condenada mediante sentencia judicial** a reparar los daños antijurídicos causados a un particular o haya conciliado por una actuación administrativa; (ii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue **consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público**; (iii) que la entidad condenada u obligada por acuerdo conciliatorio haya **pagado la suma de dinero** determinada por el Juez en su sentencia<sup>3</sup>.

Sobre los elementos de la acción de repetición, el Consejo de Estado ha precisado<sup>4</sup>:

*“...De acuerdo con lo establecido en los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, para que una entidad pública pueda ejercer la acción de repetición, deben concurrir y reunirse los presupuestos y requisitos a saber: a) Que una entidad pública haya sido condenada a reparar los daños antijurídicos causados a un particular; b) Que la entidad haya pagado a la víctima del daño la suma determinada en la sentencia condenatoria y c) Que la condena se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario...” (Destaca el juzgado).*

Reiteró esa corporación en sentencia de 26 de febrero de 2009, con ponencia del Consejero, Doctor Ramiro Saavedra Becerra<sup>5</sup>:

*“...los elementos de la acción de repetición, (...) han sido explicados por la Sala en varias oportunidades: La calidad del agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero que generó la condena, o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto; La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública, o de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto; El pago realizado por parte de la Administración; y la calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa...” (Destacados del Juzgado).*

Así mismo, con la Ley 678 de 2001 se introdujo un régimen de presunciones en cuanto al dolo y la culpa grave, como se revisa a continuación:

**“ARTÍCULO 5o. DOLO.** La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.”

**ARTÍCULO 6o. CULPA GRAVE.** La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.

<sup>3</sup> Ibid 10.

<sup>4</sup> Sección Tercera, Consejera Ponente Doctora RUTH STELLA CORREA PALACIO, sentencia de 3 de octubre de 2007, expediente 41001-23-31-000-1995-08354-01(24844).

<sup>5</sup> Sección Tercera, expediente: 25000 2326 000 2003 02608-01 (30329).



3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.

4. Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.”

Sobre dichas presunciones ha expresado el H. Consejo de Estado<sup>6</sup> lo siguiente:

“Por eso, llama la atención a la Sala que los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 más que estatuir presunciones lo que hacen es calificar o señalar directamente unos hechos como dolosos y otros como gravemente culposos. En efecto, un análisis de las conductas contempladas en las causales establecidas como tales en dichas disposiciones permite llegar a esa conclusión, pues no describen un antecedente a partir del cual se infiera o se presuma el dolo o la culpa grave, sino que están definiendo que cuando ocurra cualquiera de los hechos en las mismas enunciados no es que se presuma el dolo o la culpa grave, sino que existen éstos comportamientos o conductas calificadas a menos que se entienda que se trata de hechos objetivos de los cuales se deduce un hecho subjetivo relacionado con la culpabilidad del agente. (...) En suma, la ley hace una enunciación de las conductas que constituyen culpa grave o dolo y probados esos supuestos se tiene por cierto, salvo que se demuestre lo contrario, que el agente público actuó bajo unas de esas dos formas de culpabilidad”. (Negrilla del Despacho).

**5.4.- Pruebas**

Pues bien, en la tarea de examinar los requisitos de la acción *sub lite*, se aprecia la aducción de los siguientes medios de prueba:

**5.4.1. Documentales:**

- Orden de prestación de servicios No. 829/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente del 25 al 28 de febrero de 2003 (fl. 54-55).
- Orden de prestación de servicios No. 830/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente durante el mes de abril de 2003 (fls.56-57).
- Orden de prestación de servicios No. 1119/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente durante el mes de 2003 (fls. 58-59).
- Orden de prestación de servicios No. 531/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente durante el mes de marzo de 2003 (fls. 60-61).
- Orden de prestación de servicios No. 1401/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente durante el mes de junio de 2003 (fls. 62-63).
- Orden de prestación de servicios No. 1651/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente del 21 de julio al 30 de agosto de 2003 (fls. 64-65).

<sup>6</sup> Sentencia del 28 de febrero de 2011, Sección Tercera, Subsección B, Rad. 11001-03-26-000-2007-0007400(34816); M.P. Ruth Stella Correa Palacios.



- Orden de prestación de servicios No. 1916/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente del 1 al 30 de septiembre de 2003 (fls. 66-67).
- Orden de prestación de servicios No. 2212/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente durante el mes de octubre de 2003 (fls. 68-69).
- Orden de prestación de servicios No. 2504/2003 suscrita entre la Gobernación de Amazonas – Departamento Administrativo de Educación y la señora Ana María Martínez Pereira, para la prestación de los servicios de docente durante el mes de noviembre de 2003 (fls. 70-71).
- Oficio OAJ 6203 de fecha 12 de diciembre de 2016 suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Amazonas, mediante el cual informó que: *“Revisado el archivo central y de la Secretaria de Educación del Departamento del Amazonas, expedientes administrativos de la señora ANA MARA MARTINEZ, no se evidencia que reposen en el mismo los documentos que sean soporte de la etapa precontractual.”* (fl. 194).
- Credencial del Consejo Nacional Electoral No. E-28 del 1 de septiembre de 2002 en la cual aparece que el señor José Tomas Quiñonez Núñez fue elegido como Gobernador del Departamento del Amazonas, para el periodo 2002 a 2005 (fl. 40).
- Acta de posesión No. 001 del 1º de septiembre de 2002, en la cual obra la posesión del señor José Tomas Quiñonez Núñez como Gobernador del Departamento de Amazonas para el periodo comprendido entre los años 2002 y 2005 (fls. 43-44).
- Resolución No. 0028 de 29 de enero de 2003 mediante la cual se autoriza al doctor José Tomás Quiñonez Núñez, Gobernador del Departamento del Amazonas, para desplazarse del 29 de enero al 7 de febrero de 2003, en comisión oficial a la ciudad de Bogotá, y se encargó del Despacho del Gobernador al doctor José Fernando Ramírez Bandeira, mientras durara la ausencia del titular (fls. 49-50).
- Resolución No. 00345 de 29 de agosto de 2003 mediante la cual se prorrogó la comisión oficial del doctor José Tomás Quiñonez Núñez, Gobernador del Departamento del Amazonas, del 30 de agosto al 10 de septiembre de 2003, y se prorrogó el encargo del Despacho del Gobernador al doctor José Fernando Ramírez Bandeira, mientras durara la ausencia del titular (fls.51-53.).
- Comprobante de egreso No. 3193 de 9 de junio de 2014, mediante el cual se realiza el pago de una sentencia a favor de la señora Ana María Martínez Pereira, por el valor de \$4.255.245, con ocasión de la sentencia de segunda instancia que profiriera el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso radicado con el No. 2012-00066 (fl. 72).
- Registro Presupuestal No. 1597 de 3 de junio de 2014 por el valor de \$\$4.255.245 a favor de la señora Ana María Martínez Pereira, con ocasión de la sentencia que profiriera el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso radicado con el No. 2012-00066 (fl. 75).
- Resolución No. 01291 de 28 de mayo de 2014, por medio de la cual se ordena el pago de las prestaciones sociales a favor de la señora Ana María Martínez Pereira, en cumplimiento del fallo proferido en el proceso No. 9100133310012012-00066 por este Despacho (fls. 76-78).



- Fotocopia de la sentencia proferida por el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Leticia, el 5 de marzo de 2013 dentro del radicado 2012-00066, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la existencia de relación laboral entre las partes "durante los siguientes periodos: del 25/02/2003-28/02/2003, 01/03/2003-30/06/2003, 21/07/2003-30/08/2003, 01/09/2003-30/11/2003" (fls.84-94).
- Certificación expedida por la Tesorera del Departamento de Amazonas, en la cual consta que por concepto de sentencia de primera, en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, se pagó a la señora Ana María Martínez Pereira la suma de \$4.255.245 (fl. 27).

#### 5.4.2. Testimoniales

- **Jaime Silvo Medina Silva:** identificado con C.C. No. 15.886.423 de Leticia, de 58 años, estado civil casado, profesión Directivo Docente en Amazonas, con domicilio en la Calle 12 No. 6A -06 Barrio José María Hernández. Al rendir testimonio indicó que ejerció las funciones de supervisión en educación cuando el señor José Tomás Quiñonez Núñez era Gobernador y José Fernando Rodríguez Bandeira, era Secretario de Gobierno, que para el año 2002 se presentó una insuficiencia en la planta de personal docente, por lo que la administración departamental se vio obligada a acudir a la figura de las OPS, para garantizar de manera prevalente el derecho a la educación de unos menores que de no ser así, se hubieran quedado por fuera del sistema educativo. Y que en ese momento el Ministerio de Educación no había conceptuado técnicamente la viabilidad de la planta de cargos de docentes, directivos docentes y administrativos, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones. Frente a su participación en la contratación de las órdenes de servicio de los docentes en los años 2002 y 2003, indicó que la supervisión en educación tenía conocimiento del trámite que se venía realizando para la contratación de esas OPS. Que el Ministerio de Educación emitió concepto técnico de viabilidad de la planta de cargos de docentes, directivos docentes y administrativos al finalizar el año 2003. Indicó no conocer si existían estudios previos para contratar esas órdenes de prestación de servicios, porque no era de su competencia. Aclaró que la Supervisión en Educación iba dirigida a revisar las hojas de vida de los docentes que eran contratados, sino a vigilar a las instituciones educativas. (CD audiencia de pruebas de 29 de octubre de 2015 fl. 202. Minuto 37:10 a 51:10)
- **Orlando Pérez Velasco:** identificado con C.C. No. 19.245.976 de Bogotá, de 62 años, estado civil casado, profesión Supervisor y Administrador educativo, con domicilio en la Calle 3ª No. 4A - 37. Al ser interrogado indicó que se desempeñó como Supervisor en Educación para la fecha de los hechos; comentó que con la Ley 715 de 2001 se crearon nuevas plantas de cargos, pero que en uno de sus artículos decía que el Ministerio de Educación, conjuntamente con las entidades territoriales viabilizarían la planta de cargos de cada entidad, pero pasó el año 2002 y hasta el 31 diciembre de 2003 el Ministerio de Educación viabilizó la planta de personal docente, directivo docente y administrativo para el Departamento de Amazonas, y a partir del 2004 se pudieron hacer los nombramientos en provisionalidad, mientras el Ministerio de Educación realizaba los concursos, por lo tanto, los años anteriores el Departamento venía contratando mediante las órdenes de prestación de servicios, para poder garantizar el derecho a la educación. Ya que los docentes no podían ser nombrados en provisionalidad porque no existían los cargos. Afirmó que no tuvo injerencia en la contratación de los docentes y que el Gobernador estaba asesorado por la oficina jurídica de la Gobernación y un asesor de la Secretaría de Educación. Afirmó que de no ser contratados los docentes no se hubiera podido atender aproximadamente a 800 niños. Al ser interrogado sobre la existencia de estudios previos para la contratación de las órdenes de servicio, indicó no tener conocimiento del asunto. (CD audiencia de pruebas de 29 de octubre de 2015 fl. 202. Minuto 51:15 a 1:10:36).



## 5.5. Caso Concreto

Con fundamento en las pruebas relacionadas y de la necesidad de la existencia de los presupuestos requeridos para la prosperidad de la acción de repetición, el Despacho se permite abordar ciertos puntos, con el propósito de desatar el fondo de la *Litis*:

### **a) Que una entidad pública haya sido condenada a reparar la causación de un daño antijurídico.**

Una vez revisado el expediente, se observa que visible a folios 84 a 94, obra copia de la sentencia de primera instancia de fecha 5 de marzo de 2013, proferida por este Despacho dentro del expediente radicado bajo el número 910013331001-2012-00066-01, en el cual aparece como demandante Ana María Martínez Pereira y demandado el Departamento del Amazonas, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la existencia de relación laboral entre las partes “durante los siguientes periodos: del 25/02/2003-28/02/2003, 01/03/2003-30/06/2003, 21/07/2003-30/08/2003, 01/09/2003-30/11/2003”.

En virtud de lo anterior, es posible afirmar que el daño causado por la entidad fue valorado y endilgado al Departamento del Amazonas, de lo que se colige que el elemento de juicio de la existencia de una condena se encuentra probado.

### **b) Que la entidad haya pagado el monto de la condena a favor de la víctima**

Tal como se indicó en el acápite respectivo, 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, a través de una prueba que, en caso de ser documental, generalmente, suele constituirse por el acto mediante el cual se reconoce y ordena el pago en favor del beneficiario y/o su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario.

Así, para acreditar la realización del pago de la condena impuesta, en el caso de autos se allegaron al proceso junto con la demanda, (i) Comprobante de egreso No. 3193 de 9 de junio de 2014, mediante el cual se realiza el pago de una sentencia a favor de la señora Ana María Martínez Pereira, por el valor de \$4.255.245, con ocasión de la sentencia proferida dentro del proceso radicado con el No. 2012-00066 (fl. 72); (ii) Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1036 de 12 de mayo de 2014, (fl. 79); (iii) la Resolución No. 01291 de 28 de mayo de 2014, por medio de la cual se ordena el pago de las prestaciones sociales a favor de la señora Ana María Martínez Pereira, (fls. 76-78); (iv) certificación expedida por la Tesorera del Departamento de Amazonas en la cual consta que por concepto de sentencia de primera instancia, en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, se pagó a la señora Ana María Martínez Pereira la suma de \$4.255.245 (fl. 27).

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia de fecha 24 de julio de 2013, dentro del expediente No. 19001-23-31-000-2008-00125-01(46162), consideró lo siguiente:

*“Conforme a lo anterior, en los términos del artículo 1626 del Código Civil, el pago es la ejecución de la prestación debida y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1757 ibídem. En consecuencia, no basta que la entidad pública aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no está la manifestación expresa del acreedor o beneficiario del pago sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza en relación con la extinción de la obligación.*

*Y tal como lo ha manifestado la Sección*

*“En materia probatoria, a pesar de la consagración del principio de libertad probatoria y de apreciación conforme a las reglas de la sana crítica, la prueba por*



*excelencia del pago es, de conformidad con nuestro Código Civil, la carta de pago, y en derecho comercial, el recibo, documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha (...)*”.

*Por su parte, en reiterada jurisprudencia de la Sala, se ha indicado que el pago puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba, lo esencial es que el elemento de convicción, permita inferir que la obligación ha sido efectivamente satisfecha, esto es, que no exista duda alguna en relación con el hecho de que el beneficiario de la condena ha recibido lo adeudado y, a tal efecto, el interesado puede, bien allegar el documento pertinente suscrito por quien recibió el pago en el cual conste tal circunstancia o bien el paz y salvo expedido por el beneficiario o la declaración de éste en el mismo sentido.*

*A este respecto la Sala ha precisado:*

*“(...) Lo anterior, por cuanto quien alega haber efectuado un pago, debe probar plenamente que así fue (art. 1626 y 1757, C.C.)<sup>23</sup>, siendo insuficiente su sola afirmación en tal sentido; conforme lo dispone el C.P.C. (art. 232), en principio la prueba de los pagos realizados debe constar por escrito, pero en casos como el presente, no basta que la entidad pública, parte demandante en el proceso, interesada en obtener la condena del demandado, aporte documentos emanados de sus propias dependencias, tales como el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, la liquidación de la misma y la orden de pago al acreedor o beneficiario, si en ellos no consta la manifestación expresa de éste sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza sobre el cumplimiento de la obligación.*

*“En las anteriores circunstancias, y ante la ausencia de la prueba del pago efectivo de la indemnización a la que fue judicialmente condenada la entidad demandante, requisito que es fundamental para la prosperidad de las pretensiones, como que es el que habilita a la Administración para repetir en contra de sus funcionarios o ex funcionarios, resulta imposible acceder a las mismas (...)*”.

*Es decir, la mera certificación, constancia o manifestación que expide el deudor aseverando que realizó el pago, no es prueba idónea y suficiente del mismo, dado que en esos eventos se carece de la constancia de recibo, consignación, paz y salvo, comprobante de egreso o cualquier documento que demuestre que el beneficiario de la indemnización recibió efectivamente su valor, o la declaración o manifestación de éste respecto de que realmente le fue cancelado el valor de la misma. (Subrayado del original)*

De lo descrito, se infiere que la condena impuesta a la entidad, fue pagada a la señora Ana María Martínez Pereira.

**c) Que la condena haya sido impuesta como consecuencia del actuar del servidor o ex servidor público.**

Se encuentra probado que para la época de los hechos que dieron origen al pago de la suma de \$4.255.245 a favor de la señora Ana María Martínez Pereira por concepto de prestaciones sociales, con ocasión del fallo proferido por este Despacho dentro del proceso No. 2012-00066, los demandados José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, se desempeñaron como Gobernadores del Departamento del Amazonas, el primero encargado y el segundo en calidad de titular, tal y como se puede demostrar con la Credencial del Consejo Nacional Electoral No. E-28 del 1º de septiembre de 2002, el acta de posesión No. 001 de 1º de septiembre de 2002, la Resolución No. 0028 de 29 de enero de 2003 y la Resolución No. 00345 de 29 de agosto de 2003, visibles a folios 40 a 53.

Visto lo anterior, se observa que han quedado demostrados los dos primeros elementos objetivos de la acción de Repetición, ahora analizaremos el elemento subjetivo, a fin de determinar la responsabilidad de los demandados a título de dolo o culpa grave.



Sobre este tópico, es importante precisar que **en términos de imputación**, es a la entidad demandante a quien corresponde endilgar la responsabilidad al agente; finalidad para la cual debe precisar qué circunstancia fáctica es atribuible a la autoría del ex funcionario y cuál es su calificación jurídica, de cara a establecer si se actuó bien o con dolo o culpa grave, como es indispensable en la acción que se analiza, pero en todo caso, sin que se pierda de vista que dicho binomio debe servir de causa eficiente y determinante a la condena impuesta al Estado y del consecuente daño patrimonial sufrido por la entidad.

Ahora bien para el caso en concreto, se tiene que el elemento subjetivo, que se ha estado estudiando, del cual constituye un elemento que permite proferir una decisión de fondo, dentro de la presente Litis, no se encuentra demostrado ni probado dentro del plenario, es más, el Departamento del Amazonas, no fundamenta en su demanda cómo los señores José Fernando Ramírez Bandeira y José Tomás Quiñonez Núñez, actuaron de forma culposa y dolosa.

De otra parte, el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, consagra como falta gravísima, la suscripción de contratos de prestación de servicios en indebida forma; tal como lo reza la norma enunciada de la siguiente manera:

*“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:*

*(...)*

*29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.”*

Ahora bien, no es posible emitir un fallo condenatorio en contra de los demandados, invocando la causal descrita, ya que por el sólo hecho no constituye en sí una presunción del elemento subjetivo en el actuar de los agentes, puesto que se necesita que la entidad que instaure el medio de control de repetición, demuestre mediante los medios probatorios que consagra la Ley, la culpa o el dolo según fuere el caso, al respecto el órgano cierre de la jurisdicción contenciosa, manifestó<sup>7</sup>:

*“Bajo las anteriores circunstancias, la Sala reitera la admonición que ha hecho en otras sentencias en el sentido de advertir a la entidad demandante que el derecho - deber de ejercer la acción de repetición contra los funcionarios y exfuncionarios o particulares que ejerzan funciones públicas, comporta el desarrollo efectivo de la carga de la prueba tanto al incoar la acción como durante las etapas previstas para ello dentro del proceso, con el fin de demostrar judicialmente los presupuestos objetivos (sentencia condenatoria y pago) y la conducta dolosa o gravemente culposa del agente público, por la cual debe reparar al Estado las sumas que éste canceló dentro de un proceso indemnizatorio, lo que además se traduce en garantizar el derecho de defensa dentro del proceso al demandado servidor o ex servidor público o particular que ejerció función pública, de suerte que le permita presentar sus pruebas y contradecir las que se aduzcan en su contra para responsabilizarlo por los hechos que originaron una indemnización o el pago de una condena”(Negrillas para resaltar).*

De otra parte, nótese que en la sentencia proferida por este Despacho Judicial, lo que se declaró fue la nulidad de un acto administrativo, haciendo un análisis de su legalidad circunscrito a la contrastación con la normatividad que se consideró como vulnerada. De allí que, no fue de su análisis, por no ser propuesto en la demanda, una presunta desviación de poder o falsa motivación del acto, lo que en gracia de discusión podría en un momento dado, tomarse como indicio para encasillar la conducta de los ex Gobernadores como dolosa o gravemente culposa.

Es claro que si bien este Juzgado rechazó la posición asumida por la Gobernación del Amazonas en tanto pretendía desconocer la relación laboral, las consideraciones de la precitada sentencia no contuvieron juicios sobre la conducta culposa o dolosa de quienes fueran los representantes legales de esa entidad, y aun si los tuviera, no tendrían valor

<sup>7</sup> Ibidem.



alguno en la medida que el objeto de juzgamiento no era la conducta personal de los funcionarios sino la verificación de la existencia de relación laboral entre el ente y la demandante, las cuales son por supuesto, diferentes. Así lo ha entendido el Consejo de Estado al precisar<sup>8</sup>:

*“...Los fundamentos constitucionales para la adopción del régimen de responsabilidad de los servidores públicos se encuentran esencialmente en el artículo 6º: los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; El artículo 121: ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley; El artículo 123: los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; El artículo 124: la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, y por supuesto el citado artículo 90. El Estado está en la obligación de repetir contra el agente que generó la declaración de responsabilidad estatal; sin embargo, dicha responsabilidad tiene un fundamento diferente del que se le imprimió a la responsabilidad personal de los agentes públicos, en tanto que, aquélla procede de la existencia de un daño antijurídico imputable al Estado, ésta procede únicamente en aquellos eventos en que el daño antijurídico y la condena sobreviniente son consecuencia del obrar doloso o gravemente culposo del agente.” (Resaltado fuera de texto)*

De otra parte, el Departamento del Amazonas, pretende probar la culpa grave de los demandados con la sentencia de primera instancia, proferida dentro del expediente No. 2012-00066. Al respecto, precisa este Estrado, que las sentencias condenatorias no son por sí mismas, prueba del comportamiento culposo o doloso del funcionario, pues si así fuera, se estaría dando alcance de presunción a un evento que no es susceptible de aplicarse, por efecto de la vigencia temporal de la Ley 678 de 2001. En cuanto al valor probatorio que tienen las sentencias condenatorias en el medio de control de repetición, requiere el Despacho exponer lo dicho por el Consejo de Estado en la sentencia de 20 de octubre de 2010, en la cual se indicó:

*“...Reitera la Sala, en esta ocasión, que si bien la sentencia aportada como prueba contiene los hechos y razones **que dieron lugar a ese pronunciamiento**, ella por sí sola no constituye prueba de conductas dolosas o gravemente culposas del demandado y mal puede aplicarse presunción de derecho en su contra con fundamento en que la causa que dio lugar a la prosperidad de las pretensiones fue la **terminación unilateral e injusta del contrato, y por tanto la vulneración de la ley**. Pues tratándose de la prueba, máxime, en procesos de repetición cuyos hechos que dieron origen a la acción, acaecieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001, la carga de la prueba corresponde en plenitud a la parte demandante, es decir, además de probar que la entidad pública fue condenada y que el pago de la condena se hizo efectivo, es absolutamente necesario probar por medios idóneos y eficaces, que el daño antijurídico se dio como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex funcionario, como lo señaló el Consejo de Estado Sección Tercera, en sentencia de 6 de junio de 2007 al indicar que <sup>9</sup> **“Se llama la atención a las entidades públicas que ejercen la acción de repetición, con el fin de recordarles que sobre ellas recae la carga de probar los elementos objetivos y subjetivos mencionados para la prosperidad de la acción de repetición.”** (Resaltó la Sala)*

*Ha considerado esta Sala que lo expuesto en las sentencias que definen las acciones judiciales que dan lugar a las condenas no constituyen prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa del agente pues, de lo contrario, se le estaría cercenando el derecho de defensa; de allí que aunque en las providencias judiciales se haya afirmado el desconocimiento de la ley, probar la conducta del ahora demandado en cuanto a su intención o negligencia grave en lo relativo al conocimiento del marco normativo que regía la relación laboral y situación del trabajador oficial, era prueba que debía aportarse a este proceso” - Destacados originales -*

En este punto, es necesario traer a colación lo dicho por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia de fecha 7

<sup>8</sup> Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Doctor ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, expediente: 25000-23-26-000-1999-09796-01(19376), sentencia de 10 de noviembre de 2005.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 6 de junio de 2007. Radicado 27001 2331 000 1998 00234-01(3142).



de octubre de 2015, en el proceso No. 2014-00121, fallado en primera instancia por este Despacho y que se circunscribe a hechos similares, en los siguientes términos:

*“En el recurso de apelación, El apoderado de la parte de la parte actora manifestó que el actuar del señor José Ramírez Badeira fue gravemente culposo al haber celebrado indebidamente tres contratos de prestación de servicios con la señora Lilia Linares Vargas, de conformidad a lo establecido en el numeral 1° del artículo 6 de la Ley 678 de 2001 y numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.*

(...)

- *La sala considera que en el presente caso no se demostró la conducta dolosa o gravemente culposa por parte del señor José Fernando Ramírez Badeira al suscribir los contratos de prestación de servicios Nos. 182/03, 445/03 y 738/03, por las siguientes razones:*

(...)

*4.- No obstante lo anterior, es claro para la sala que en el presente caso la parte actora tenía la carga de probar la conducta dolosa o gravemente culposa en que incurrió el demandado y que las sentencias condenatorias de las cuales fue objeto la entidad no son prueba suficiente para demostrar que el actuar del señor José Fernando Ramírez Badeira estuvo precedido de culpa grave o dolo, más aun cuando la parte actora no señaló bajo que título de presunción debía hacerse el estudio de la conducta del ex funcionario y solo lo efectúo en el escrito de alzada, lo cual no guarda congruencia con la demanda que fue presentada.*

*5.- Al insistir el apelante en dar aplicación al numeral 29°, del artículo 48°, de la Ley 734 de 2002, al respecto, la sala precisa que dicha norma señala la descripción de las faltas gravísimas, en materia disciplinaria, argumentación que no resulta válida, para el estudio del presente caso, toda vez que no se allegó prueba de que se le hubiere iniciado una investigación disciplinaria al demandado, por los hechos que dieron origen a la presente demanda de repetición y además en el presente medio de control es autónomo, por lo que en caso de haberse allegado la prueba de la investigación disciplinaria, se debía efectuar un análisis de las presunción de dolo o culpa grave, las cuales (sic) debieron ser argumentadas y probadas por la entidad en la demanda, ya que las presunciones analizadas en materia disciplinaria no se pueden trasladar al estudio para el medio de control de repetición, es decir, dicha investigación disciplinaria hubiera sido valorada en conjunto con las demás pruebas del proceso para el estudio de la conducta del agente en el presente medio de control.*

(...)

*10.- Por otro lado, tampoco encuentra la sala que se haya allegado ningún elemento de prueba que permita establecer o demostrar la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado, como hubiera podido ser demostrar que no se cumplieran con los requisitos legales para celebrar un contrato de prestación de servicios conforme a lo establecido en el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como podía ser haber demostrados que los servicios contratado (sic) por Lilia Linares Vargas había podido ser realizada por el personal de planta del colegio, por existir suficiente planta de maestros o que se hubiera celebrado por una duración que superó las necesidades del servicio, pues el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, exige que para celebrar contrato de prestación de servicios con personas naturales, se requiere que estas actividades a contratar, no puedan hacerse por el personal de planta o que requiera estudios especializados que no tenían los demás maestros de planta o celebrado por un término superior al estrictamente indispensable, razón por la cual al no existir prueba que desvirtúe la necesidad de contratar los servicios de Lilia Linares Vargas de febrero a abril de 2003, no hay elemento que permita concluir que el demandado incurrió en una conducta dolosa o gravemente culposa al celebrar el contrato de prestación de servicios, más si se tiene en cuenta que para la fecha en que celebraron dichos contratos – año 2003, la jurisprudencia del Consejo de Estado no era pacífica en el sentido de presumir que los docentes siempre debían ser incluidos en planta y que se supusiera que la contratación de servicio docente presumiera una subordinación, ya*



que de todas maneras los docentes en la prestación del servicio tienen la libertad de cátedra.”

Visto el anterior pronunciamiento, se suma que las acusaciones de la demanda impiden tener por probada la existencia de la culpa grave endilgada. En estas condiciones, no puede el Despacho entrar a sustituir a la parte actora en la tarea de definir cuáles son los fundamentos fácticos y jurídicos que configuraron la culpa grave o el dolo que se pretende atribuir a los ex funcionarios o la misma imputación de responsabilidad, pues de ello debe encargarse quien pretende deducir la responsabilidad patrimonial fundada en la culpa o el dolo para que se repare el presunto daño.

De manera que no hay forma de que en el *sub judice*, se supongan cargos o imputaciones que han debido estar explicadas y sustentadas tanto en la demanda como a través del debate probatorio, ni tampoco es viable echar mano de eventos más o menos evidentes que pudieran comprometer la responsabilidad de los demandados, cuando ello implicaría arrogarse la posición de parte que no posee y saltar los principios de congruencia, justicia rogada y defensa constitucional legalmente amparados, por contera, es forzoso concluir que el aspecto subjetivo de la responsabilidad que se analiza (culpa grave o dolo) no se probó y consecuentemente, tampoco el insoslayable nexo de causalidad que debe atar dichos comportamientos al daño.

De otra parte, en aras de despejar cualquier otra incertidumbre probatoria, el Juzgado concreta que de los testimonios ofrecidos por los señores Jaime Silvino Medina Silva y Orlando Pérez Velasco, quienes se desempeñaron como Supervisores en Educación para la fechas de los hechos, se puede advertir que para el año 2002 se presentó una insuficiencia en la planta de personal docente, por lo que la administración departamental se vio obligada a acudir a la figura de las OPS, para garantizar de manera prevalente el derecho a la educación de unos menores que de no ser así, se hubieran quedado por fuera del sistema educativo, como quiera que para ese momento el Ministerio de Educación no había conceptuado técnicamente la viabilidad de la planta de cargos de docentes, directivos docentes y administrativos, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones. Por lo tanto, hasta que el Ministerio de Educación, no estableciera la planta de personal docente del Departamento de Amazonas, lo cual, sucedió hasta el 31 diciembre de 2003, debía suscribir las referidas órdenes de prestación de servicios para garantizar el derecho a la educación de 800 menores, como quiera que los docentes no podían ser nombrados en provisionalidad porque no existían los cargos en la planta.

Por todo lo anterior y conforme a las pruebas existentes en el proceso, este Despacho considera que no se cumplen los supuestos trazados por la Ley para acreditar por parte de la entidad territorial accionante, la responsabilidad objetiva de los exfuncionarios demandados, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

**5.6. Costas**

Finalmente, atendiendo que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, y que su liquidación y ejecución se rigen por las normas del C. P. C., hoy Código General del Proceso. Y que el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P., se indica que “Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. Es necesario para un pronunciamiento sobre estas, que aparezcan probadas en el expediente, aspecto que no se observa en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Único Administrativo del Circuito Judicial de Leticia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, dicta la siguiente,

**SENTENCIA:**

**PRIMERO.**-Niéguese las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa.



**SEGUNDO:** No se condena en costas a la parte demandante por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO.-** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente previa devolución de los valores consignados para gastos del proceso a la parte actora, excepto los ya causados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JORGE VLADIMIR PAEZ AGUIRRE  
JUEZ**

yesc



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE LETICIA - AMAZONAS

Leticia, veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

<b>RADICACION</b>	<b>91-001-33-33-001-2015-00067-01</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS.</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ BANDEIRA Y JOSÉ TOMÁS QUIÑONEZ NÚÑEZ.</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>REPETICIÓN.</b>

Teniendo en cuenta que el Superior mediante providencia dictada el 21 de agosto de 2018<sup>1</sup>, resolvió devolver el expediente, con el fin de que se efectúe en debida forma la notificación de la sentencia del 09 de noviembre de 2017<sup>2</sup>, de conformidad al Art. 295 del CGP<sup>3</sup>, aplicable por remisión del Art. 296 del CPACA<sup>4</sup>, el Despacho:

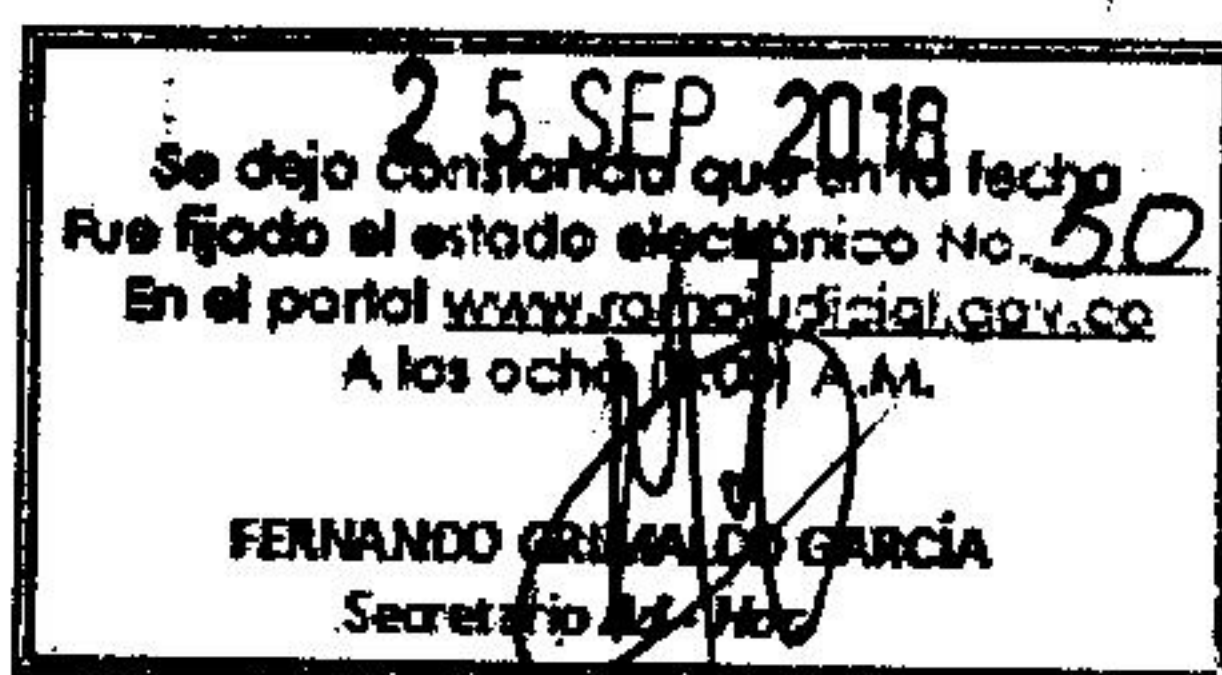
**DISPONE**

- 1.- Obedézcase y Cúmplase lo resuelto por el superior.
- 2.- Por secretaria adelántese la notificación por estado de la sentencia del 09 de noviembre de 2017, de conformidad a lo resuelto por el superior.
- 2.- Ejecutoriado el presente auto, envíese nuevamente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección tercera - Subsección "A", para que se surta el recurso de apelación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JORGE VLADIMIR PÁEZ AGUIRE**  
JUEZ

FAGG



<sup>1</sup> Folios 255 del cuaderno N°. 2.

<sup>2</sup> Folios 215/222 del cuaderno N°. 2.

<sup>3</sup> **Notificación por estado.** Las notificaciones de autos y sentencias que no deban hacerse de otra manera se cumplirán por medio de anotación en estados que elaborará el secretario. (...).

<sup>4</sup> **Aspectos no regulados.** En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral.