



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JURISDICCIONAL
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2.020)

Expediente: 11001333603220130044000

Demandante: NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Demandados: AURA PATRICIA PARDO MORENO, JUAN ANTONIO LIEVANO RANGEL, RODRIGO SUAREZ GIRALDO, OVIDIO HELI GONZALEZ, MARÍA DEL PILAR RUBIO TALERO, MIGUEL MARIA ARIAS SANABRIA, MYRIAM CONSUELO RAMIREZ VARGAS y OLGA CONSTANZA MONTOYA.

Asunto: REPETICIÓN

SENTENCIA N° 174

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control invocado, sin que se observen causales de nulidad, procede el Despacho a dictar la sentencia de primera instancia que en derecho corresponde.

I. ANTECEDENTES

1. HECHOS

A continuación se presenta una síntesis de los hechos narrados en la demanda (fls. 4 – 5):

1. El Director General de Desarrollo del Talento Humano o el Director de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores en calidad de jefe de la dependencia competente, tenía la obligación legal de liquidar y notificar personalmente el auxilio de cesantía a todos los funcionarios del Ministerio, independientemente si estos prestan sus servicios en planta interna o en el exterior.
2. El señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, fue vinculado a la carrera diplomática y consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y prestó sus servicios en la planta externa durante los años 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003.
3. Con Oficio DITH 19414 del 23 de marzo de 2.014, la entidad accionante le informó al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso que respecto de la petición de reliquidación de sus cesantías correspondientes a los años en que estuvo en el servicio exterior, le fueron liquidadas conforme a la normatividad vigente.

4. Como consecuencia de la anterior respuesta, el señor Fernando Adolfo Alzate Donoso convocó a la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, a conciliación como requisito de procedibilidad de la eventual demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra de los Oficios DITH 19414 del 23 de marzo de 2.014 y GNPS 440 F del 20 de marzo de 2.012, por cuanto negaron la reliquidación de auxilio de cesantías del señor Alazate Donoso con base en el salario realmente devengado y por el tiempo en que prestó sus servicios en la planta externa de la entidad.
5. Celebrada la audiencia de conciliación prejudicial el día 4 de junio de 2.012, ante la Procuraduría 86 para Asuntos Administrativos, las partes conciliaron el pago de las diferencias de cesantías originadas en planta externa, de conformidad con la reliquidación de cesantías efectuada por la Dirección de Talento Humano, la cual ascendió a la suma de \$124.919.306, valor que contiene la liquidación del interés moratorio del 2% nominal mensual sobre las diferencias de cesantías a transferir al Fondo Nacional del Ahorro, sin indexación; reliquidación correspondiente a los años en que el señor Fernando Adolfo Alzate Donoso estuvo en el servicio exterior.
6. La anterior conciliación fue aprobada por el Juzgado Cuarto Administrativo de descongestión del circuito de Bogotá mediante auto del 31 de julio de 2.012.
7. En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores profirió la Resolución No. 7306 del 4 de diciembre de 2.012, por medio de la cual se resolvió transferir al Fondo Nacional de Ahorro la suma de \$124.919.306, a favor del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, valor que fue cancelado el día 18 de diciembre de 2012 al Fondo Nacional del Ahorro, mediante abono a la cuenta N° 256039678 del Banco de Occidente.
8. En Acta N° 220 del 18 de marzo de 2.013, los miembros del Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores determinaron, en forma unánime, que debía iniciarse acción de repetición en contra de los funcionarios que aquí se demandan, pues tenían el deber legal de notificar personalmente los actos administrativos que liquidaron las cesantías por el tiempo en que el señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, durante los años 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003.

2. PRETENSIONES

En la demanda se formularon las siguientes:

"PRIMERA: Que se declare patrimonial y administrativamente responsable a los funcionarios y/o ex funcionarios,

- **Aura Patricia Pardo Moreno:** con cédula de ciudadanía número 41.536.424, en su calidad de Asesor con funciones de Jefe de Recursos Humanos – Del 14 de Diciembre de 1992 hasta el 22 de enero de 1995.

- **Juan Antonio Llevano Rangel:** con cédula de ciudadanía número 17.162.395, en su calidad de Subsecretario de Recursos Humanos – desde el 10 de marzo de 1997 hasta el 2 de mayo de 1999.
- **Rodrigo Suarez Giraldo:** con cédula de ciudadanía número 79.326.133, en su calidad de Director de Talento Humano – desde el 16 de septiembre de 2002 hasta el 8 de noviembre de 2004.
- **Ovidio Helí González:** con cédula de ciudadanía número 19.312.754, en su calidad de Coordinador de Prestaciones Sociales - desde el 7 de febrero de 1994, Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales – desde el 3 de enero de 1994, desde el 2 de febrero de 1998 en encargo por vacaciones del titular.
- **María Del Pilar Rubio Talero:** con cédula de ciudadanía número 51.596.100, en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales- desde el 8 de noviembre de 1999 hasta el 8 de febrero de 2000. Y en el mismo cargo desde el 11 de febrero de 2000 hasta el 11 de marzo de 2000.
- **Miguel María Arias Sanabria:** con cédula de ciudadanía número 17.075.843, en su calidad de en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales- desde el 28 de noviembre de 1997 hasta el 26 de noviembre de 1998.
- **Myriam Consuelo Ramírez Vargas:** con cédula de ciudadanía número 41.746.749, en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales- desde el 12 de abril de 1993 hasta el 21 de mayo de 1996.
- **Olga Constanza Montoya:** con cédula de ciudadanía número en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales desde el 2 de enero de 1996.

por los daños y perjuicios ocasionados a la **NACIÓN-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, con su conducta gravemente culposa al omitir dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 29 de la Constitución Política, 30 del Decreto 3118 de 1968, 44 y siguientes del Decreto Ley 01 de 1984 - Código Contencioso Administrativo, 32 del Decreto 2126 de 1992, 23 del Decreto 1295 de 2000, el artículo 23 del Decreto 2105 de 2001 y 25 del Decreto 110 de 2004 relativos al deber de notificar personalmente las liquidaciones anuales de las cesantías del señor FERNANDO ADOLFO ALZATE DONOSO, generando intereses altos e impidiendo que operara la prescripción trienal de derechos laborales y la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, incrementando así la cuantía de la conciliación, obligación de orden patrimonial en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** aprobada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, en Auto de Aprobación Judicial del 31 de julio de 2012, mediante el cual resolvió:

"PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio celebrado ante la señora Procuradora 86 Judicial I Administrativa, entre el apoderado del Convocante FERNANDO ADOLFO ALZATE identificado con la C.C. 5.966.562, Doctor FELIX HOYOS LEMUS identificado con la C.C. 19.130.804 y portador de la T.P. 14.941 del C.S. de la J y la apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Dra. HELGA VELASQUEZ AFANADOR identificada con la C.C. 51.684.593 y portadora de la T.P. 98.968 del C.S. de la J., en las condiciones y plazos pactados en el acta de fecha 4 de junio de 2012, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDA: El acta de conciliación aprobada mediante la presente providencia, hace tránsito a cosa juzgada y presta merito ejecutivo.

TERCERO: En firme este proveído y a petición del convocante o de su apoderado,

entreguese copia auténtica de esta decisión para los efectos que se señalan en la propia acta de conciliación a su costa. La copia de la parte solicitante llevará la constancia de ser primera copia y presta mérito ejecutivo; la misma anotación se dejará en el expediente. Así mismo el despacho autoriza el desglose de los documentos obrantes en el expediente, en caso de ser solicitados por los interesados o sus apoderados.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes."

SEGUNDA: Que se condene a los Señores:

- **Aura Patricia Pardo Moreno:** con cédula de ciudadanía número 41.536.424, en su calidad de Asesor con funciones de Jefe de Recursos Humanos – Del 14 de Diciembre de 1992 hasta el 22 de enero de 1995.
- **Juan Antonio Lievano Rangel:** con cédula de ciudadanía número 17.162.395, en su calidad de Subsecretario de Recursos Humanos – desde el 10 de marzo de 1997 hasta el 2 de mayo de 1999.
- **Rodrigo Suarez Giraldo:** con cédula de ciudadanía número 79.326.133, en su calidad de Director de Talento Humano – desde el 16 de septiembre de 2002 hasta el 8 de noviembre de 2004.
- **Ovidio Heli Gonzalez:** con cédula de ciudadanía número 19.312.754, en su calidad de Coordinador de Prestaciones Sociales - desde el 7 de febrero de 1994, Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales – desde el 3 de enero de 1994, desde el 2 de febrero de 1998 en encargo por vacaciones del titular.
- **María Del Pilar Rubio Talero:** con cédula de ciudadanía número 51.596.100, en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales- desde el 8 de noviembre de 1999 hasta el 8 de febrero de 2000. Y en el mismo cargo desde el 11 de febrero de 2000 hasta el 11 de marzo de 2000.
- **Miguel María Arias Sanabria:** con cédula de ciudadanía número 17.075.843, en su calidad de en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales- desde el 28 de noviembre de 1997 hasta el 26 de noviembre de 1998.
- **Myriam Consuelo Ramírez Vargas:** con cédula de ciudadanía número 41.746.749, en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales- desde el 12 de abril de 1993 hasta el 21 de mayo de 1996.
- **Olga Constanza Montoya:** con cédula de ciudadanía número en su calidad de Jefe de División de Capacitación de Bienestar Social y Prestaciones Sociales desde el 2 de enero de 1996.

al pago y reparación de la suma de **CIENTO VEINTICUATRO MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS M/CTE (\$124.919.306)** o lo que resultare probado en el proceso, a favor de la NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, suma de dinero que pagó la Entidad para hacer efectivo el Acuerdo Conciliatorio aprobado por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

TERCERA: Que se declare que el acuerdo conciliatorio aprobado Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, mediante Auto de fecha 31 de julio de 2012, reúne los requisitos exigidos en los artículos 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 488 del Código de Procedimiento Civil, en el que consta una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que presta mérito ejecutivo.

CUARTA: Que sobre la suma equivalente a **CIENTO VEINTICUATRO MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS M/CTE (\$124.919.306)**, se ordene a los demandados a reintegrar a favor de la NACIÓN - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, y pagar intereses moratorios desde la fecha de ejecutoria del fallo, conforme a lo establecido en la sentencia C-188 de 1999, proferida por la

H. Corte Constitucional, sin perjuicio de los intereses comerciales que se generen.

QUINTA. Que se ajuste la condena tomando como base el índice de precios al consumidor IPC.

SEXTA: Que se condene en costas a los demandados".

3. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue radicada el 22 de mayo de 2.013 (fl. 142), mediante auto del 26 de junio de 2013 este Despacho declaró la falta de competencia para conocer del proceso y ordenó su remisión al Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá (fls. 144-146). Con providencia del 9 de septiembre de 2.013 dicho despacho admitió la demanda (fls. 162-163), los demandados fueron notificados en las siguientes fechas: los señores Myriam Consuelo Ramírez Vargas, Juan Antonio Lievano Rangel, Ovidio Heli Gonzalez y Miguel María Arias Sanabria el 25 de marzo de 2.014 (fl. 167). En auto del 16 de julio de 2.014 se ordenó emplazar a los demandados Olga Constanza Montoya, María del Pilar Rubio Talero, Rodrigo Suarez Giraldo y Aura Patricia Pardo Moreno (fls. 275-276); el 15 de agosto de 2.014 se notificó personalmente a la señora Aura Patricia Pardo Moreno (fl. 279).

Con auto del 28 de enero de 2.016 el Juzgado 46 Administrativo Asumió el Conocimiento del proceso de la referencia, por redistribución de la Oficina de Apoyo de los Juzgado Administrativos (fl. 352).

El 3 de marzo del Juzgado 46 Administrativo de Bogotá notificó personalmente al demandado Rodrigo Suarez Giraldo (fl. 357). Por su parte el abogado Mariano Bolívar Iglesias tomó posesión como curador *ad litem* de las demandadas María del Pilar Rubio Talero y Olga Constanza Montoya el 24 de agosto de 2.016 (fl. 399).

Las contestaciones de la demanda se presentaron dentro del término legal dispuesto para ello, así: Myriam Consuelo Ramírez Vargas el 2 de mayo de 2.014 (fls. 171-186), Miguel María Arias Sanabria, Ovidio Helí González y Juan Antonio Liévano Rangel el 14 de mayo de 2014 (fls. 188-247), Aura Patricia Pardo Moreno el 29 de septiembre de 2.014 (fls. 302-314), Rodrigo Suarez Giraldo el 8 de abril de 2016 (fls. 363-386), María del Pilar Rubio Talero y Olga Constanza Montoya el 6 de septiembre de 2016 (fls. 407-408).

La audiencia inicial se celebró el 24 de noviembre de 2.016 (fls. 413-416). En ésta el Juzgado 46 Administrativo de Bogotá declaró la falta de competencia y propuso conflicto de competencia con el Juzgado 32 Administrativo de Bogotá (fls. 413-416 c.p.). La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dirimió el conflicto en providencia del 3 de abril de 2017, asignando la competencia para conocer del presente asunto a este Despacho Judicial (fls. 6-11 c.2).

La continuación de la audiencia inicial se desarrolló durante los días 9 de mayo (fls. 436-438 c. p.) y 2 de agosto de 2018 (fls. 441-448 c. p.).

La audiencia de pruebas se llevó a cabo el 11 de julio de 2019 (fls. 476-478 c. p.). En esta se dio por concluido el debate probatorio y se concedió el término legal de 10 días para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión y para que el Ministerio Público emitiera concepto. Solo la parte demandante (fls. 277-281) y el demandado Rodrigo Suarez Giraldo (479-485 c.p.) presentaron alegatos. El Ministerio Público no emitió concepto.

II. PLANTEAMIENTOS JURÍDICOS DE LAS PARTES

➤ ENTIDAD DEMANDANTE

Considera la parte actora que los aquí demandados, encargados funcionalmente de notificar los actos administrativos de reconocimiento de cesantías al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, actuaron de manera irregular, lo que le originó un daño antijurídico a la Entidad.

Refiere que los demandados tenían la función de notificar personalmente los actos administrativos de liquidación anual de cesantías al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, y no simplemente consignar en su cuenta individual el valor que corresponde por dichos conceptos, toda vez que debieron estarse a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 3118 de 1968, artículo 44 del C.C.A; numeral 5º, artículo 32 del Decreto 2126 de 1992; artículo 23 del Decreto 1295 de 2000; numerales 2º, 3º y 5 del artículo 23 del Decreto 2105 del 8 de octubre de 2001 y numerales 2 y 3 del artículo 25 del Decreto 110 de 2004.

Expone que la omisión de notificar o realizar la notificación irregular de los actos administrativos de liquidación del auxilio de cesantía del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, se hizo sin tener en consideración los requisitos dispuestos para ello a través del artículo 44 del C.C.A, por lo que se denota claramente que existía el marco jurídico que reseñaba dicha función de notificación personal en cabeza de los demandados ya que eran competentes para ello y en consecuencia el grado de culpabilidad con que debe calificarse a los funcionario es el de culpa grave.

Finalmente, manifestó que por medio de Resolución 7306 del 4 de diciembre de 2012, la Directora Administrativa y Financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores ordenó pagar al Fondo Nacional del Ahorro la suma de \$124.919.306 a favor del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, en razón al cumplimiento de la aprobación del acuerdo conciliatorio, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá.

En sus alegatos de conclusión indicó que de la decisión judicial que generó la condena en contra de la Entidad, se identifica una actuación gravemente culposa de los demandados al omitir formas sustanciales para la validez de los actos administrativos de liquidación de las cesantías y en lo que respecta a la conducta analizada en razón a la ausencia de notificación, por lo que se encuentra probada la conducta gravemente culposa que dio lugar a la condena.

Agrega que entre los hechos generadores del daño y la conducta de los ex servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores, existe nexo causal o relación de causa efecto, por lo tanto, se debe declarar la responsabilidad patrimonial de los demandados.

➤ **PARTE DEMANDADA**

a) MYRIAM CONSUELO RAMÍREZ VARGAS, JUAN ANTONIO LIÉVANO RANGEL, OVIDIO HELI GONZALEZ Y MIGUEL MARÍA ARIAS SANABRIA

La contestación de la demanda fue presentada por un mismo apoderado, aunque de manera separada y haciendo uso de similares argumentos, por lo que se resumen de la siguiente manera:

El apoderado indicó que de acuerdo con la Ley 678 de 2001, la acción de repetición tiene carácter eminentemente patrimonial y su objeto exclusivo es la de buscar que se le restituya al Estado el pago que hizo a título de indemnización de un daño antijurídico, irrogado por la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes, o de un acuerdo conciliatorio u otra forma de terminación de un conflicto de responsabilidad civil contra una entidad pública. No obstante, lo pagado por la entidad demandante al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso que se pretende repetir, no es efecto de una sentencia judicial declarativa de responsabilidad patrimonial de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, ni producto de un acuerdo conciliatorio sobre la reparación de un daño antijurídico que deba repararse mediante una indemnización (cuyo concepto es inescindible de la acción de repetición), sino que se trató del restablecimiento del derecho de aquél al pago de las cesantías que correspondieran a los salarios reales que devengó en los periodos de sus servicios al Ministerio en el exterior.

Afirma que lo pagado (cesantías) corresponde a obligaciones laborales a cargo, como empleador, del Ministerio de Relaciones Exteriores; una prestación social con causa legítima que nace de la ley, en la relación laboral que existió entre el señor Alejandro Borda Rojas y la entidad, que aún, de cara al fenómeno prescriptivo trienal en lo laboral, o de la caducidad en materia contenciosa-administrativa, persisten como obligación natural (artículo 1527 del C.C.), cuya solución a través del pago de lo debido, no cabe señalar de antijurídico.

Finalmente, indicó que no existe ninguna responsabilidad atribuible a sus prohijados por los actos acusados, en los que se fundó la respectiva acción, pues no suscribieron ni cometieron la infracción directa a la Constitución a la ley, como tampoco existe una omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones que diera lugar al pago que el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso.

b) AURA PATRICIA PARDO MORENO

A través de apoderado judicial se opuso a las pretensiones de la demanda, por carecer de todos los elementos axiológicos de la acción de repetición, infundada frente a la jurisprudencia reiterada del Consejo de

Estado e interpuesta con el único y evidente propósito de ocultar la culpa grave de los Ministros de Relaciones Exteriores que han dado lugar a cuantiosas condenas e intereses por desacatar las ordenes de la Corte Constitucional, en el sentido de liquidar correctamente las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio en el exterior y por apartarse de la línea jurisprudencial del máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Afirma que la señora Aura Patricia Pardo Moreno nunca tuvo la función de liquidar cesantías ni de notificar las liquidaciones desde su ingreso al servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores el 25 de agosto de 1.992 en el cargo de Asesor de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos hasta el 22 de enero de 1.995, cuando se retiró del servicio, por lo que no incurrió en la culpa que le imputa la demandante.

c) RODRIGO SUAREZ GIRALDO

A través de vocera judicial se opuso a las pretensiones por carecer de sustento fáctico y legal, pues a algunos -no a todos- los funcionarios que desempeñaron los cargos de Director de Talento Humano y Coordinadores de Nómina y Prestaciones Sociales, o su equivalente, atribuyéndoles a estos, la responsabilidad de notificar la liquidación anual del auxilio de cesantía, sin acreditar que la función estuviera a cargo de ellos, requisito indispensable para establecer el presupuesto subjetivo de la acción de Repetición e igualmente indicó que los pagos realizados corresponden a sumas adeudadas, por concepto de obligaciones no prescritas y exigibles por sus titulares, de conformidad con el alcance que el Consejo de Estado le dio a la sentencia C-535 de 2005 proferida por la H. Corte Constitucional, por lo que no se genera un detrimento patrimonial.

Considera que la reliquidación del auxilio de cesantía concedida a los funcionarios de la Cancillería es producto de la anulación de unas normas que en su momento se consideraron legalmente vigentes y posteriormente la Corte Constitucional anuló y es claro el Consejo de Estado al afirmar, que así la liquidación de cesantías esté ejecutoriada, cuando surge una nueva expectativa como consecuencia de una decisión judicial, puede el empleado solicitar su reliquidación, es decir, la reliquidación de las cesantías de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, no fue consecuencia de la no notificación del acto administrativo que las liquidó y traslado al Fondo Nacional del Ahorro, sino que se debió a que con la declaratoria de inexecuibilidad del artículo 57 del Decreto 10 de 1992, mediante Sentencia C-535-05 del 24 de mayo de 2005 de la Corte Constitucional, surgió un beneficio para los servidores.

Señala que al desaparecer del ordenamiento jurídico las normas que establecían el sistema especial de liquidación de la cesantía de los funcionarios de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores, se permitió a los citados funcionarios reclamar legalmente la diferencia, por lo que la conducta de los funcionarios de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores no ha generado ningún daño antijurídico ni incurrieron en culpa grave, o dolo, por cuanto la conducta

realizada no tuvo la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio.

De otra parte indicó que no se le puede exigir a su poderdante el cumplimiento de una obligación que no le está expresamente asignada al cargo que desempeña y mucho menos, hacerlo responsable por pagos acaecidos antes de que se vinculara a la entidad y no ocasionados por falta de notificación de los actos administrativos de liquidación anual de cesantías si no al cumplimiento de obligaciones a su cargo, no prescritas y exigidas por sus titulares, y en consecuencia solicita se desestimen por infundadas las pretensiones.

En sus alegatos de conclusión refirió que en ningún momento el pago obedeció a la falta de notificación de los actos administrativos de notificación anual de cesantías, como se afirma por el abogado del Ministerio de Relaciones Exteriores, si no que corresponde al pago de una obligación a cargo de la entidad demandante en su calidad de empleador. Su actuación en el proceso se circunscribe a invocar una conciliación realizada y a anexar constancias de pago.

Finalmente, indicó que el Ministerio de Relaciones Exteriores, no cumplió con la obligación de demostrar que la conducta desplegada por el señor Rodrigo Suarez Giraldo, en su calidad de Director de Talento Humano, sea constitutiva de dolo o culpa grave.

b) MARÍA DEL PILAR RUBIO TALERO Y OLGA CONSTANZA MONTOYA

El curador *ad litem* indicó que en la medida que se demuestren los hechos, no se opone a la prosperidad de las pretensiones.

IV. PRUEBAS

Conforman el acervo probatorio las siguientes documentales en copia auténtica:

- Resolución No. 7306 del 4 de diciembre de 2.012, por la cual se da cumplimiento a una conciliación prejudicial (fls. 15-18 c.p.).
- Copia auténtica del Registro Presupuestal de la obligación No. 309612 del 14 de diciembre de 2.012; Copia auténtica de la Orden de Pago Presupuestal No. 574687212 del 17 de diciembre 2.012; del Registro Presupuestal del compromiso No. 110312 del 10 de diciembre de 2.012 y Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.63912 del 9 de noviembre de 2.012 (fls. 19-22 c.p.).
- Certificación del pagador de la liquidación y pago realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores el día 18 de diciembre de 2012, en cumplimiento de la aprobación del acuerdo conciliatorio del Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá (fl. 23 c. p.).

- Auto de aprobación del acuerdo conciliatorio del 22 de agosto de 2.012 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y el acuerdo conciliatorio del 04 de junio de 2.012 ante el Procurador 86 Judicial ante los juzgados Administrativos de Bogotá (fls. 24-33).
- Copia auténtica de las Resoluciones Nos. 0003 del 3 de enero de 1994; 3655 del 5 agosto de 2.005; 0834 del 12 abril de 1.993; 4420 del 11 octubre de 2.010, 5439 del 30 noviembre de 2.001; 3813 del 4 septiembre de 2.002; 0659 del 8 de febrero de 2.006; 4070 del 15 diciembre de 1997, 3813 del 4 de septiembre de 2.002; 0659 del 8 de febrero de 2.006; 470 del 15 de diciembre de 1.997; 3828 del 28 de noviembre de 1.997; 3617 del 31 de diciembre de 1.993; 0618 del 6 de marzo de 1997; 3522 el 11 de diciembre de 1.992; 3139 del 22 de septiembre de 1.994; 004 del 3 enero de 2.003; 4392 del 8 noviembre de 1.999; 0578 del 11 de febrero de 2.000; 5278 del 18 diciembre de 2.002, expedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 34-61 c.p.).
- Copia auténtica de las actas de nombramiento No. 226 del 26 de noviembre de 1.998 Ovidio Heli González; No. 217 del 8 de noviembre de 1.999 067 del 11 febrero de 2000 correspondientes a María del Pilar Rubio; No. 202 del 16 de septiembre de 2.002 Rodrigo Suarez; y sin número de Myriam Consuelo Ramírez Vargas (fls. 62-67 c.p.).
- Copia de la certificación de funciones de cada uno de los demandados: DITH 0234 de 1 abril de 2.013; DITH 0224 del 22 marzo de 2.013; DITH 0217 del 21 de marzo de 2.013; DITH 0220 del 22 marzo de 2.013; DITH 0223 del 22 de marzo de 2.013; DITH 0214 del 20 marzo 2.013; DITH 0216 del 21 marzo 2.013 (fls. 68-106 c.p.).
- Se aporta al proceso, copia autentica del S-OAJI-13-012700 del 8 de abril de 2.013 suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna (E) (fl. 107 c.p.).
- Copia auténtica del Acta del Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores No. 220 del 18 de marzo de 2013, donde específicamente en el punto 4.6. se toma la decisión de iniciar acción de repetición contra de los Señores: Aura Patricia Pardo Moreno, Juan Antonio Lievano Rangel, Rodrigo Suarez Giraldo, Ovidio Heli González, María del Pilar Rubio Talero, Miguel María Arias Sanabria, Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Olga Constanza Montoya (fls. 108-131 c.p.).
- Resoluciones Nos. 3249 del 23 de octubre de 1.995, 3598 del 23 de noviembre de 1.995 y 3988 del 22 de diciembre de 1995; expedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 148-150 c.p.).
- Acta de posesión No. 0426 del 2 de noviembre de 1.995 correspondiente a la señora Olga Constanza Montoya Salamanca (fl. 151 c.p.).

- Oficio DITH No. 0343 del 29 de abril de 2013, por medio del cual se certifican las funciones de la señora Olga Constanza Montoya Salamanca (fls. 152-156 c.p.).
- Oficio I-GAPT-13-024054 del 12 de julio de 2.013, suscrito por la Directora de Talento Humano (fl. 158 c.p.).
- Oficio CNP. 0262 de fecha 15 de febrero de 2.010, suscrito por el Coordinador de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 185-186 c.p.).
- Oficio CNP.1359 del 20 de agosto de 2.004, suscrito por el Coordinador de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 203-204 c.p.).
- Oficio CNP. 0081 del 19 de enero de 2.006, suscrito por el Coordinador de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 245-247c.p.).

V. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente asunto se debe determinar si los demandados Aura Patricia Pardo Moreno, Juan Antonio Liévano Rangel, Rodrigo Suarez Giraldo, Ovidio Heli Gonzalez, María Del Pilar Rubio Talero, Miguel María Arias Sanabria, Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Olga Constanza Montoya, deben ser declarados responsables por los perjuicios patrimoniales sufridos al Ministerio de Relaciones Exteriores, como consecuencia de la presunta omisión en el deber de notificar legalmente las liquidaciones anuales de cesantías al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, de los años 1.998 a 1.990; 1.994 a 1.995; 1.997 a 1.999 y 2.003, lo que conllevó a celebrar con éste una conciliación extrajudicial en cuantía de \$124.919.306, aprobada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión el Circuito de Bogotá.

Para resolver el problema jurídico antes descrito, el Despacho abordará el estudio de los siguientes temas: i) consideraciones normativas y jurisprudenciales acerca del proceso de repetición y ii) análisis del caso concreto.

i) CONSIDERACIONES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA PROSPERIDAD DE LA DEMANDA DE REPETICIÓN

El medio de control de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución y desarrollado por la ley para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex servidores públicos, o de los particulares que cumplen funciones públicas, los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Por su parte el artículo 2º de la Ley 678 de 2001 “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”, definió la acción de repetición en los siguientes términos:

“Artículo 2. Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial (...).”

Así entonces, la acción de repetición se erige como el mecanismo procesal con que cuenta el Estado para proteger el patrimonio público, pues, sustentado en la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos, tiene el derecho y la obligación de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para que se declare responsable al agente que, con su actuar doloso o gravemente culposo, haya causado el daño antijurídico por el cual el Estado pagó.

En este orden de ideas, dicha acción tiene naturaleza eminentemente resarcitoria o indemnizatoria, cuya finalidad es la protección del patrimonio público.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que para que salga adelante la pretensión de repetición, se requiere probar en el proceso judicial la existencia de 5 elementos configurativos de ese especial tipo de responsabilidad, los cuales son¹:

“... para que una entidad pública pueda repetir en contra de un servidor público, ex servidor público o particular que ejerza función pública, deben concurrir los siguientes elementos:

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

ii) ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Como se señaló anteriormente, la responsabilidad que se le endilga a los aquí demandados, según se alega en la demanda, deviene de la omisión de los señores Aura Patricia Pardo Moreno, Juan Antonio Liévano Rangel, Rodrigo Suarez Giraldo, Ovidio Helí González, María Del Pilar Rubio Talero, Miguel María Arias Sanabria, Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Olga

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de noviembre 2.018, exp. 25000-23-26-000-2005-00239-01(46.348).

Constanza Montoya de notificar personalmente las liquidaciones anuales de las cesantías del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, correspondiente al periodo comprendido entre los años 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003, por cuanto se negó la reliquidación del auxilio de cesantías del señor en mención por el tiempo que prestó sus servicios en el exterior, razón por la cual la entidad demandante fue convocada a audiencia de conciliación extrajudicial en la que se llegó a una acuerdo entre las partes. Dicho acuerdo fue aprobado por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 31 de julio de 2.012.

Se analizará entonces si en el *sub judice* se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

- **Primer requisito: La existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente.**

Obra a folios 25 a 31 del expediente copia del auto del 31 de julio de 2.012 proferido el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, en el que se resolvió:

"PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio celebrado ante la señora Procuradora 86 Judicial I Administrativa, entre el apoderado del Convocante FERNANDO ALDOLFO ALZATE identificado con la C.C. 5.966.562, Doctor FELIX HOYOS LEMUS identificado con la C.C. 19.130.804 y portador de la T.P. 14.941 del C.S. de la J y la apoderada de LA NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Dra. HELAGA VELASQUEZ AFANADOR identificada con la C.C. 51.684.593 y portadora de la T.P. 98.968 del C.S. de la J., en las condiciones y plazos pactados en el acta de fecha 4 de junio de 2012, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: El acta de conciliación aprobada mediante la presente providencia, hace tránsito a coa juzgada y presta mérito ejecutivo.

TERCERO: En firme este proveído y a petición del convocante o su apoderado, entréguese copia autentica de esta decisión para los efectos que se señalan en la propia acta de conciliación, a su costa. La copia de la parte solicitante llevará la consecuencia de ser primera copia y presta mérito ejecutivo; la misma anotación se dejará en el expediente. Así mismo el despacho autoriza el desglose de los documentos obrantes en el expediente, en caso de ser solicitados por los apoderados o sus apoderados.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes."

Así las cosas, en el presente caso se cumple con el primer presupuesto, esto es, que el Estado se haya visto obligado a la reparación de un daño antijurídico por haberse dispuesto así en un acuerdo conciliatorio.

- **Segundo requisito: El pago de la indemnización por parte de la entidad pública:**

Sobre este aspecto, el Despacho advierte que si bien es cierto el Consejo de Estado en algunas oportunidades ha señalado que para acreditar el pago hecho por la administración no basta con que la entidad

demandante aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no consta la manifestación expresa del acreedor o beneficiario de haberlo recibido a entera satisfacción, también lo es que ésta no es una posición unánime y pacífica, ya que en otras providencias la sola constancia de pago por parte de Tesorería de la entidad ha sido prueba suficiente para acreditar el cumplimiento de este requisito.

Esta última tesis es la que adoptará este Juzgado por considerar que exigirle a la entidad que allegue certificación emitida por el beneficiario de la condena de que recibió el pago, constituye un baremo demasiado alto ya que en muchas ocasiones con posterioridad a la consignación hecha por la Entidad, las partes no vuelven a tener contacto alguno, por no haber asunto pendiente entre ellas.

Aunado a lo anterior, no tener por cierto el certificado que del pago emite la tesorería de la entidad, sería partir de la tesis de la mala fe de la entidad o de una falsedad del documento público emitido.

Dicho esto, para acreditar el pago de la aprobación de la conciliación emitida el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá el 31 de julio de 2.012, fueron allegadas al expediente las siguientes documentales:

- Resolución N° 7306 del 4 de diciembre de 2.012 por medio de la cual se da cumplimiento a una conciliación prejudicial en los siguientes términos (fls. 15-17 c.p.):

"ARTÍCULO 1º. Transferir al **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** la suma de **VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$28.778.757) M/CTE.**, por concepto de diferencia de auxilio de cesantías a favor del señor **FERNANDO ADOLFO ALZATE DONOSO**, identificado con C.C. No. 5.966.562 de Ortega (Tol.), con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 63912 del 9 de noviembre de 2012, del presupuesto vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo señalado en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO 2º. Transferir al **FONDO NACIONAL DEL AHORRO** la suma de **NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CUARENTA MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$96.140.549) M/CTE.**, por concepto de intereses moratorios del 2% nominal mensual sobre las diferencias de las cesantías a favor del señor **FERNANDO ADOLFO ALZATE DONOSO**, identificado con C.C. No. 5.966.562 de Ortega (Tol.), con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 63912 del 9 de noviembre de 2012, del presupuesto vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO 3º. Contra la presente resolución no procede recurso alguno por la vía gubernativa por tratarse de un acto de ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativos (...)"

- Orden de pago presupuestal No. 574687212 con fecha de registro 17 de diciembre de 2.012 por valor de \$124.919.306 a nombre del Fondo Nacional del Ahorro - cuenta bancaria N° 256039678 del Banco de Occidente (fl. 19 c.p.)

- Registro presupuestal de obligación No. 309612 con fecha de registro 14 de diciembre de 2012. Saldo por ordenar \$124.919.306 (fl. 20 c.p.).

- Copia registro presupuestal de compromiso No. 110312 con fecha de registro 10 de diciembre de 2.012 (fl. 21 c.p.).
- Copia certificado de disponibilidad presupuestal No. 63912 con fecha de registro 9 de noviembre de 2.012 (fl. 22 c.p.).
- Certificación expedida por el pagador del Ministerio de Relaciones Exteriores el 12 de abril de 2.013, en la que indica que se tramitó ante la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pago a favor del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso por valor de \$124.919.306,00 por conducto del Fondo Nacional de Ahorro el 18 de diciembre de 2.012, según Orden de Pago Presupuestal No. 57687212 (fl. 23 c.p.).

En estas condiciones, encuentra el Despacho que la entidad demandante no solo aportó los documentos con los cuales tramitó ante la Dirección General de Crédito público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el dinero adeudado al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso por valor de ciento veinticuatro millones novecientos diecinueve mil trescientos seis pesos (\$124.919.306), sino los documentos con los cuales hizo la transferencia a la cuenta individual del señor Alzate Donoso.

Conforme a lo anterior, para este Despacho se encuentra satisfecho el requisito consistente en el pago de la indemnización por parte de la entidad pública.

➤ **Tercer requisito: La calidad del demandado como agente o ex agente del Estado o particular en ejercicio de funciones públicas**

De las certificaciones correspondientes a los señores Aura Patricia Pardo Moreno, Juan Antonio Liévano Rangel, Rodrigo Suarez Giraldo, Ovidio Heli González, María Del Pilar Rubio Talero, Miguel María Arias Sanabria, Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Olga Constanza Montoya, para la fecha de los hechos, que según considera la parte actora, dieron lugar a la condena impuesta contra el Estado, esto es, para los años de 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003, se encontraban vinculados como funcionarios al Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a las siguientes pruebas:

- Copia de las Resoluciones Nos. 003 del 3 de enero de 1.994 y 3522 del 11 de diciembre de 1.992, por el cual se hace un nombramiento y se hace un encargo a la señora Aura Patricia Pardo Moreno (fls. 34 y 56 c.p.).
- Copia de las Resoluciones Nos. 3655 del 5 de agosto de 2.005, 3617 del 31 de diciembre de 1.993 y 3139 del 22 de septiembre de 1.994, por medio del cual se designa una coordinación y se hace un encargo, correspondiente al señor Ovidio Heli González (fl. 35 y 57 c.p.).
- Copia de las Resoluciones Nos. 3813 del 4 de septiembre de 2.002, por medio de la cual se hace un nombramiento, correspondiente al señor Rodrigo Suarez Giraldo (fl. 50 c.p.).

- Copia de las Resoluciones Nos. 4070 del 15 de diciembre de 1.997 y 3828 del 28 de noviembre de 1.997, por medio de la cual se hace un encargo y se nombra una comisión, correspondiente al señor Miguel María Arias Sanabria (fl. 52 c.p.).
- Copia de la Resolución No. 0618 del 6 de marzo de 1.997, por medio de la cual se hace un nombramiento en comisión al señor Juan Antonio Liévano Rangel (fl. 55 c.p.).
- Copia de las Resoluciones Nos 4392 el 8 de noviembre de 1.999 y 0578 del 1 de febrero de 2.000, por medio de las cuales se hace un encargo, correspondiente a la señora María del Pilar Rubio Talero (fls. 59-60 c.p.).
- Copia de las Resoluciones Nos. 3249 del 23 de octubre de 1.995, 3598 del 23 de noviembre de 1.995 y 3988 del 22 de diciembre de 1.995, mediante las cuales se hacen unos nombramientos provisionales, se asignan unas funciones y se hace un encargo respectivamente de la señora Olga Constanza Montoya Salamanca (fls. 146-150 c.p.).

Advierte el Despacho que los anteriores actos administrativos fueron expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los cuales se designan cargos en dicha entidad.

- Igualmente se encuentran las actas de posesión No. 226 del 26 de noviembre de 1.998 correspondiente a Ovidio Heli González (fl. 62 c.p.); No. 067 de 11 de febrero de 2.000 y No. 217 de 8 de noviembre de 1.999 correspondientes a María del Pilar Rubio (fls. 63-64 c.p.); No. 288 del 1 de diciembre de 1.997 correspondiente a Miguel María Arias (fl. 65 c.p.); No. 202 del 16 de septiembre de 2.002, correspondientes a Rodrigo Suárez Giraldo (fl. 66 c.p.); No. 426 del 2 de noviembre de 1995 correspondiente a Olga Constanza Montoya Salamanca (fl. 151 c.p.). Se deja constancia que a folio 67 obra un acta, la cual no es visible.

Así las cosas, para el Despacho es clara la calidad de empleados públicos que ostentaban los demandados para la fecha de los hechos. Con esto queda acreditado el tercer requisito.

➤ **Cuarto requisito: La culpa grave o el dolo en la conducta del demandado**

Frente a este requisito es necesario traer a colación el contenido de los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 los cuales definen las conductas con dolo y culpa grave, de la siguiente manera:

“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 60. 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 la decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Violar ~~manifiesta e inexcusablemente~~ el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal".

La Jurisprudencia del Consejo de Estado para caracterizar los mencionados conceptos de dolo y culpa grave ha acudido a los criterios contemplados en el artículo 63 del Código Civil, para indicar 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 intención².

Considera la parte actora que la omisión por parte de los demandados en su deber de notificar legalmente las liquidaciones anuales de las cesantías del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso durante los años en que este estuvo vinculado en la planta externa de dicha entidad (años 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003), fue lo que ocasionó la conciliación a la que tuvo que llegar el Ministerio de Relaciones Exteriores en audiencia del 4 de Junio de 2.012 y que fue aprobada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá mediante auto del 31 de julio de 2.012, por lo que, en principio, el estudio de la culpa grave o el dolo se sometería a las disposiciones normativas contenidas en el en los artículos 90 de la Constitución Política de 1991 y en las definiciones que respecto al dolo y la culpa trae el artículo 63 Código Civil.

Pues bien, para analizar este requisito debe tenerse en cuenta que entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, llegaron a un acuerdo conciliatorio plasmado en el acta del 4 de junio de 2.012, emitido por la Procuraduría 86 Judicial delegada ante los

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de mayo de 2016, expediente 35033 y sentencia de 27 de enero de 2.016, expediente 39.311.

Juzgados Administrativos de Bogotá, la cual obra a folios 32 a 33 del expediente.

Por otro lado, se tiene que mediante proveído del 31 de julio de 2.012 el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, aprobó la mencionada conciliación (fls. 25-31 c.p.).

Ahora bien, con el fin de dilucidar si la conducta de los demandados fue dolosa o gravemente culposa, debemos determinar, en primer lugar, si aquellos tenían el deber legal de notificarle al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, los actos administrativos que liquidaron sus cesantías por el tiempo en que él prestó sus servicios en la planta externa de la entidad, esto es durante los años comprendidos entre 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003, teniendo en cuenta que el Ministerio aceptó que no se realizó la notificación de cesantías del señor Alzate Donoso, y, en segundo lugar, si al no haber quedado en firme dicho actos administrativos se impidió la causación de los fenómenos de la prescripción trienal y de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con lo cual se tornó más gravoso el valor conciliado que se impuso al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para el efecto, tenemos que al expediente fueron arimadas las siguientes **CERTIFICACIONES EXPEDIDAS POR EL DIRECTOR DE TALENTO HUMANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, en la cual se determina el tiempo de vinculación, cargo desempeñado, las funciones designadas a cada uno de los demandados y las resoluciones que establecen las funciones según el cargo, así:

- Oficio DITH No. 0234 del 1 de noviembre de 2.013 correspondiente a la certificación laboral del señor **JUAN ANTONIO LIÉVANO RANGEL** (fls. 68 - 69 c.p.).

Prestó sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores Desde el 1º de abril de 1974 hasta el 15 de agosto de 2005.

- Mediante Resolución No. 0618 del 6 de marzo de 1997, se le nombró en el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores de la Subsecretaría de Recursos Humanos, tomó posesión del cargo el 10 de marzo de 1997 y lo desempeñó hasta el 2 de mayo de 1999.

- Las funciones del cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores se encuentran establecidas en la Resolución No. 0033 del 11 de enero de 1.994.

- Oficio No. 0224 del 22 de marzo de 2013, correspondiente a la certificación laboral de la señora **MYRIAM CONSUELO RAMIREZ VARGAS** (fls. 70-72 c.p.).

Prestó sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 9 de enero de 1.979 hasta el 2 de julio de 2.000 y desde el 14 de noviembre de 2.001 hasta el 30 de marzo de 2.008.

- Mediante Resolución No. 0834 del 12 de abril de 1.993 se le incorporó al cargo de Jefe de División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, tomó posesión el 3 de mayo de 1.993 y lo desempeñó hasta el 14 de abril de 1.996.

- Las funciones del cargo de Jefe de División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, se encuentran establecidas en la Resolución No. 0033 del 11 de enero de 1.994

- Oficio No. DITH 0217 del 21 de marzo de 2.013, correspondiente a la certificación laboral del señor **RODRÍGO SUAREZ GIRALDO** (fls. 73-78 c.2).

Prestó sus servicios desde el 16 de septiembre de 2002 hasta el 31 de mayo de 2006.

- Mediante Resolución No. 3813 del 4 de septiembre de 2002, se nombró en el cargo de Director Técnico de la Dirección de Talento Humano, tomó posesión el 16 de septiembre de 2002 y lo desempeño hasta el 8 de noviembre de 2004.

- Oficio No. 0220 del 22 de marzo de 2013, correspondiente a la certificación laboral del señor **MIGUEL MARÍA ARIAS SANABRIA** (fls. 79-85).

Prestó sus servicios desde el 18 de abril de 1.983 hasta el 30 de enero de 2.005.

- Mediante Resolución No. 3828 del 28 de noviembre de 1.997 se le nombró en el cargo de Jefe de División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, tomó posesión el 1º de diciembre de 1.997 y lo desempeñó hasta el 25 de noviembre de 1.998.

- Oficio No. 0223 del 22 de marzo de 2013, correspondiente a la certificación laboral del señor **AURA PATRICIA PARDO MORENO** (fls. 86-87 c.p.).

Prestó sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 25 de agosto de 1.992 hasta el 16 de marzo de 1.996.

- Mediante Resolución No. 3522 del 11 de diciembre de 1.992, se le encargó de las Funciones de la Jefatura del Área de Recursos Humanos. Tomó posesión del cargo el 14 de diciembre de 1.992.

- Mediante Resolución No. 0834 del 12 de abril de 1.993, se le nombró en el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores de la Subsecretaría de Recursos Humanos, tomó posesión del cargo el 13 de abril de 1.993 y lo desempeño hasta el 22 de enero de 1.995.

- Oficio No. 0214 del 20 de marzo de 2013, correspondiente a la certificación laboral del señor **OVIDIO HELÍ GONZALEZ** (fls. 88-97 c.p.).

Presta sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 6 de octubre de 1978 y actualmente desempeña el cargo de Primer Secretario, código 2112, grado 19, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Tabatinga - Brasil.

- Mediante Resolución N° 3617 del 31 de diciembre de 1993, se le encargó de las Funciones de Jefe de la División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, de la Subsecretaría de Recursos Humanos, a partir del 3 de enero de 1994.

- A través de la Resolución No. 3139 del 22 de septiembre de 1.994 se le encargó de las funciones de Jefe de la División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales.

- Mediante Resolución No. 4070 del 5 de diciembre de 1997, se le encargó a partir del 2 de enero de 1998, de las funciones del Jefe de la División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales.

- Oficio No. 0216 del 21 de marzo de 2.013, correspondiente a la certificación laboral de la señora **MARÍA DEL PILAR RUBIO TALERO** (fl. 98-106 c.p.).

Prestó sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 15 de febrero de 1996 hasta el 14 de diciembre de 2006.

- Mediante Resolución N° 4392 del 8 de noviembre de 1999, se le encargó del cargo y las funciones de la División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, mientras se designaba y posesionaba el nuevo titular. Tomó posesión el 8 de noviembre de 1999.

-Mediante Resolución No. 0578 del 11 de febrero de 2000, se le encargó del cargo y las funciones de la División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, por el término de 3 meses, Tomó posesión el 11 de febrero de 2000.

- Oficio No. 0343 del 29 de abril de 2.013, correspondiente a la certificación laboral de la señora **OLGA CONSTANZA MONTOYA SALAMANCA** (fl. 152-156 c.p.).

Prestó sus servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 5 de noviembre de 1.995 hasta el 5 de marzo de 1.996.

- Mediante Resolución No. 3249 del 23 de octubre de 1.995, se nombró en el cargo de Tercer Secretario de Relaciones Exteriores de la planta global del Ministerio.

Así las cosas, una vez revisado el expediente y conforme al material probatorio allegado al plenario, específicamente las certificaciones laborales allegadas por la misma parte demandante, deviene evidente que **en ninguno de los cargos** desempeñados por los señores Aura Patricia Pardo Moreno, Juan Antonio Liévano Rangel, Rodrigo Suarez Giraldo, Ovidio Heli González, María Del Pilar Rubio Talero, Miguel María Arias

Sanabria, Myriam Consuelo Ramírez Vargas y Olga Constanza Montoya, se establece la función de notificar las liquidaciones anuales de cesantías a la planta de personal externo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Nótese que dentro de las funciones del señor JUAN ANTONIO LIÉVANO RANGEL en su condición de Subsecretario de Relaciones Exteriores de la Subsecretaría de Recursos Humanos y del señor RODRIGO SUAREZ GIRALDO en su condición de Director General y Director Técnico de la Dirección de Talento Humano del Ministerio respectivamente, se encontraban las velar por la información de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, asesorar al Secretario en la adecuada aplicación de las normas, administrar la planta de personal del servicio exterior, atender los tramites que se deban adelantar ante la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional del Ahorro, y en efecto dentro de las funciones a ellos designadas no se encontraba la de notificar las cesantías al personal externo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, dentro de las funciones de la División de Capacitación, Bienestar Social y Prestaciones Sociales, ejercida por los demandados OVIDIO HELÍ GONZALEZ, MARÍA DEL PILAR RUBIO TALERO, MYRIAM CONSUELO RAMIREZ VARGAS y MIGUEL MARÍA ARIAS, estaba la de elaborar las liquidaciones anuales, definitivas y avances de cesantías así como enviar los reportes anuales de cesantías al Fondo Nacional del Ahorro, sin que en ellas se contemple, en modo alguno, el deber de notificar las cesantías a los empleados o trabajadores de la entidad accionante.

Respecto de la señora AURA PATRICIA PARDO MORENO como encargada del área de la Jefatura de Recursos Humanos se encontraban las de asistir al Secretario General en la adecuada aplicación de las normas y los procedimientos referidos al ámbito de su competencia, dentro de la cual no se encontraba la de notificar las cesantías a los funcionarios.

Finalmente, dentro de las funciones asignadas a la demandada OLGA CONSTANZA MONTOYA SALAMANCA como Tercer Secretario de Relaciones Exteriores, no observa el Despacho que estuviera encargada de notificar las cesantías al personal externo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En los anteriores términos, a los aquí demandados no se les puede exigir, so pretexto de incumplimiento de sus obligaciones, realizar funciones que no estaban debidamente determinadas en la ley o que no hubiesen sido impuestas por reglamento interno de la entidad, ni menos declararlos responsables por el pago efectuado por el Ministerio de Relaciones Exteriores al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso.

Se recuerda que el Decreto 3118 de 1968 mediante el cual se creó el Fondo Nacional del Ahorro (fondo al que debían consignarse las cesantías del señor Fernando Adolfo Alzate Donoso), estableció en su artículo 27 que cada año calendario, contado a partir del 1 de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado,

liquidarán la cesantía que anualmente se cause en favor de sus trabajadores o empleados. Asimismo dispuso que la liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador.

Por su parte, los artículos 30, 31 y 32 *ibídem*, señalan el procedimiento que debe seguir la entidad para realizar la consignación de las cesantías al Fondo Nacional de Ahorro, así:

"ARTICULO 30. NOTIFICACIONES Y RECURSOS. Las liquidaciones del auxilio de cesantía de empleados públicos y trabajadores oficiales de que tratan los Artículos 22, 25, 27 y 28 se notificarán a los interesados, quienes si las encuentran correctas deberán suscribirlas en señal de asentimiento.

Si el respectivo empleado público o trabajador oficial no estuviere conforme con la liquidación practicada podrá hacer uso de los recursos legales correspondientes. Vencidos los términos establecidos para tales recursos, la liquidación quedará en firme y contra ella no cabrá ninguna otra clase de acciones.

"ARTICULO 31. COMUNICACION AL FONDO. En firme las liquidaciones, ellas se comunicarán al Fondo Nacional de Ahorro para que éste las acredite en cuenta a favor del respectivo empleado o trabajador."

ARTICULO 32. ENTREGA DE LIQUIDACIONES AL FONDO. La Caja Nacional de Previsión Social, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado deberán entregar al Fondo Nacional de Ahorro las liquidaciones previstas en el Artículo 22 dentro de los términos que señale el Gobierno.

Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado entregarán al Fondo las liquidaciones previstas en el Artículo 27, durante el mes de enero del año inmediatamente siguiente." (Negrilla y subraya del juzgado)

De la anterior normativa podemos concluir que el Ministerio de Relaciones Exteriores estaba en la obligación de notificar el acto de liquidación de las cesantías en debida forma al señor Fernando Adolfo Alzate Donoso para que las suscribiera si estaba de acuerdo, o, en caso contrario, tuviera la oportunidad de interponer los recursos pertinentes; empero, lo que quedó demostrado en el presente caso es que ello no se efectuó porque esa función no está determinada legalmente a ninguno de los aquí demandados, o cuando menos, ello no fue demostrado en este proceso.

Ahora bien, no sobra poner de presente que aun en el caso de que el señor Fernando Adolfo Alzate Donoso, se le hubiese notificado legalmente cada una de las cesantías liquidadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores mientras aquel trabajó en la planta externa de la entidad (años 1.988 a 1.990, 1.994 a 1.995, 1.997 a 1.999 y 2.003), lo cierto es que para dichas fechas la entidad aplicó el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 que ordenaba que "las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior, a excepción de los administrativos locales, se liquidarán y se pagarán con base en las asignaciones equivalentes en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores"; y al haberse declarado la inexecutable de dicha norma por parte de la H. Corte constitucional mediante la sentencia C-535 de 2005, generaba la expectativa legítima del ciudadano a exigir que se reliquiden nuevamente sus cesantías.

Es decir, el derecho a percibir la cesantía liquidada con base en lo devengado en el servicio exterior, sólo surgió, con certeza, a partir de la expedición de la sentencia referida, pues antes existía un obstáculo de orden legal que no permitía liquidar las prestaciones de los empleados del servicio en el exterior, con base en lo que devengaban sino sólo de acuerdo con los valores equivalentes a los de la planta interna y en estos términos a partir de la remoción del obstáculo normativo cuya sentencia fue proferida el 24 de mayo de 2005, el señor Fernando Adolfo Alzate Donoso estaba legitimado para pedir el reconocimiento de su derecho, por lo que, para el Despacho, resulta indiferente para la configuración del derecho a reclamar la liquidación de sus cesantías, el hecho de que no se hubiese realizado legalmente la notificación de las mismas.

Habida consideración de lo expuesto y en la medida que no se logró demostrar que los demandados AURA PATRICIA PARDO MORENO, JUAN ANTONIO LIEVANO RANGEL, RODRIGO SUAREZ GIRALDO, OVIDIO HELI GONZALEZ, MARÍA DEL PILAR RUBIO TALERO, MIGUEL MARIA ARIAS SANABRIA, MYRIAM CONSUELO RAMIREZ VARGAS y OLGA CONSTANZA MONTOYA, actuaron dolosa o culposamente en el ejercicio de sus funciones, presupuesto indispensable para la procedencia de la repetición del Estado contra sus agentes, se negarán las pretensiones de la demanda.

VI. DE LA CONDENA EN COSTAS

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que *"Salvo en los procesos **en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*.

Ahora, si bien es cierto de conformidad con el artículo 2º de la Ley 678 de 2011 la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial, la Corte Constitucional³ ha determinado que ésta tiene una finalidad de interés público por cuanto busca la protección del patrimonio público para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, y conforme a dichas consideraciones, este Despacho no condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda, atendiendo los considerandos vertidos en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: No condenar en costas, conforme se anotó en precedencia.

³ Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2.001.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría los gastos ordinarios del proceso, y en caso de remanentes devuélvanse al interesado, dejando las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO FERNANDO OVALLE IBÁÑEZ
JUEZ

FAB