



REPÚBLICA DE COLOMBIA

SIGCMA-SGC



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE:	680012333000-2017-00623-00 https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=680012333000201700623006800123
LINK DEL EXPEDIENTE DIGITAL:	https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/des07tadmbuc_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eq9uRTpUu-NGvjb1Q7VspywBShlkfK_O2unINSZ6a7gXcg?e=mjcQAz
MEDIO DE CONTROL:	REPETICIÓN
DEMANDANTE:	DEPARTAMENTO DE SANTANDER
DEMANDADO:	IGNACIO ARTURO VEGA GUTIÉRREZ JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA IOVANI GÓMEZ CELIS gerencia@gomezcelisabogados.com CARLOS ALBERTO MARÍN ARIZA gerencia@gomezcelisabogados.com DARIO ARNALDO VÁSQUEZ ROCHA gerencia@gomezcelisabogados.com SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA carlosalfaroabg@hotmail.com HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO carlosalfaroabg@hotmail.com ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR abogadosbucaramanga@gmail.com LUIS JESUS GARCÍA RANGEL manclav@yahoo.com ANGEL DE JESUS BECERRA AVALA soniaolivella@hotmail.com ALFONSO RIAÑO CASTILLO marthasofiahernandezn@homtail.com JAIME RODRÍGUEZ BALLESTEROS marthasofiahernandezn@homtail.com JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES marthasofiahernandezn@homtail.com JOSE NELSON FRANCO LEÓN



	marthasofiahernandezn@hotmail.com DARIO PARRA ANAYA marthasofiahernandezn@hotmail.com
MINISTERIO PÚBLICO:	JHON CARLOS GARCIA PEREA jcgarcia@procuraduria.gov.co
SENTENCIA No.	215
TEMA:	REPETICIÓN POR CONDENA IMPUESTA EN SENTENCIA JUDICIAL AL DEPARTAMENTO DE SANTANDER
MAGISTRADA PONENTE:	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala a dictar sentencia anticipada dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 182A y 187 de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 en los siguientes términos:

I. LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de **REPETICIÓN**, el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** presentó demanda en contra de los señores ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR, IGNACIO ARTURO VEGA GUTIÉRREZ, DARIO ARNALDO VÁSQUEZ ROCHA, SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA, ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARIO PARRA ANAYA, YOVANYI GÓMEZ CELIS, JOSÉ NELSON FRANCO LEON, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA, HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO, LUIS JESUS GARCÍA RANGEL, CARLOS ALBERTO MARIN ARIZA, JAIME RODRÍGUEZ BALLESTEROS, ANGEL DE JESÚS BECERRA AYALA, JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES, para que previo el trámite del proceso ordinario se declaren las siguientes:

1. Pretensiones¹

“PRIMERA: Que se DECLARE responsable a los Señores ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR, IGNACIO ARTURO VEGA GUTIERREZ, DARIO ARNALDO VASQUEZ ROCHA, SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA, ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARIO PARRA ANAYA, YOVANYI GOMEZ CELIS, JOSE NELSON FRANCO LEON, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA, HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO, LUIS JESUS GARCIA RANGEL, CARLOS ALBERTO MARIN ARIZA, JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS, ANGEL DE JESUS BECERRA AYALA, JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES., de los perjuicios ocasionados al DEPARTAMENTO DE SANTANDER, en virtud de la condena proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Bucaramanga.

¹ archivo digital 06. CO 01 Principal.



SEGUNDA: Que se CONDENE a los ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR, IGNACIO ARTURO VEGA GUTIERREZ, DARIO ARNALDO VASQUEZ ROCHA, SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA, ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARIO PARRA ANAYA, IOVANYI GOMEZ CELIS, JOSE NELSON FRANCO LEON, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA, HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO, LUIS JESUS GARCIA RANGEL, CARLOS ALBERTO MARIN ARIZA, JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS, ANGEL DE JESUS BECERRA AYALA, JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES, a cancelar la suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$ 756.259.087,00) a favor del DEPARTAMENTO DE SANTANDER; suma de dinero que pagó esta Entidad a JOSE ALBERTO HERREÑO PAEZ, para hacer efectiva la condena proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Bucaramanga.

TERCERO: Que se condene a los ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR, IGNACIO ARTURO VEGA GUTIERREZ, DARIO ARNALDO VASQUEZ ROCHA, SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA, ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARIO PARRA ANAYA, IOVANYI GOMEZ CELIS, JOSE NELSON FRANCO LEON, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA, HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO, LUIS JESUS GARCIA RANGEL, CARLOS ALBERTO MARIN ARIZA, JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS, ANGEL DE JESUS BECERRA AYALA, JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES, al pago de la suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$ 756.259.087,00) a favor del Departamento de Santander, debidamente INDEXADA.

CUARTO: Que se ordene el pago de las sumas antes dichas con intereses moratorios.

QUINTO: Que los demandados sean condenados a pagar las costas del proceso.”

2. Hechos²

El día 20 de abril de 2001, la Asamblea Departamental expidió la Ordenanza No 007 de 2001, por medio de la cual se estableció la estructura administrativa de esa Corporación y se dictaron otras disposiciones.

Esta ordenanza fue declarada nula mediante sentencia del 22 de octubre de 2009, la cual fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia del 5 de febrero de 2015.

² archivo digital 06 CO 01 Principal.



Con ocasión a la declaratoria de nulidad de la Ordenanza No 007 de 20 de abril de 2001, el señor José Alberto Herreño Paez presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con fundamento en que fue desvinculado de la Asamblea Departamental de Santander por haberse suprimido el cargo por la reestructuración administrativa que se gestó como consecuencia de la expedición de la Ordenanza referida.

El Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial Administrativo de Bucaramanga, profirió sentencia el día 27 de Marzo de 2015 mediante la cual declaró la nulidad parcial de la Resolución No 029 del 31 de Mayo de 2001, expedida por el presidente de la Asamblea Departamental de Santander, que suprimió el cargo de Auxiliar Nivel Administrativo Código 565 GRADO 41 desempeñado por el señor José Alberto Herreño Paez. En consecuencia, ordenó el reintegro al cargo que venía desempeñando.

Para dar cumplimiento a la Sentencia proferida en contra del Departamento se emitió la Resolución de pago No. 06706 de 18 de mayo de 2016, y teniendo en cuenta que no se pudo realizar el reintegro del funcionario se debió cancelar la indemnización respectiva, por lo que se le canceló un total de setecientos cincuenta y seis millones doscientos cincuenta y nueve mil ochenta y siete pesos MCTE (\$ 756.259.087,00).

3. Fundamentos legales

Indica que la finalidad de la acción de repetición no es otra que la de obtener el reembolso por parte de los agentes que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, en el desempeño de sus funciones han causado un daño en virtud del cual se efectuó reconocimiento indemnizatorio a la víctima por parte del Estado, concretado en una condena judicial, una conciliación, o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Considera que la condena impuesta al Departamento de Santander se debió a que los Diputados de la época no respetaron las disposiciones relativas a las mayorías decisorias requeridas para la aprobación de la Ordenanza No 007 de 2001, y al llevarse a cabo la reestructuración se suprimieron cargos que llevaron a que el Departamento fuera condenado a cancelar grandes sumas de dinero, por lo cual se



configura una falta grave en el actuar de los Diputados, situación que conlleva a que se inicie Acción de Repetición en su contra.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el día 12 de mayo de 2017 conforme al acta de reparto que obra a folio 007 del CO 01 principal del expediente digital. Se admitió el 28 de junio de 2017, y se le impartió el trámite del procedimiento ordinario en virtud del cual, se realizaron las notificaciones electrónicas a los demandados, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado así como el traslado de la demanda conforme lo dispuesto en los artículos 172 y 199 del CPACA.

Con ocasión de la redistribución de procesos realizada conforme a los Acuerdos No. CSJSAA21-17 de 10 de febrero de 2021 y No. PCSJA20-11686 de fecha 10 de diciembre de 2020, mediante auto del 30 de junio de 2021³ se avocó conocimiento del proceso de la referencia y se ordenó la suspensión de las diligencias fijadas con anterioridad. Luego, por auto del 9 de agosto de 2022⁴, se negó la excepción que propusieron algunos de los demandados, consistente en la ausencia del requisito de procedibilidad establecido en el numeral 5º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Luego de ejecutoriada la anterior decisión, por auto de fecha 28 de octubre de 2022⁵, se aplicó la figura de sentencia anticipada, se fijó el litigio, decretó pruebas y se dispuso a correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegaciones y concepto de fondo, respectivamente.

1. Contestación de la demanda.

a. IOVANI GÓMEZ CELIS⁶: Se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo que para la época de los hechos no pertenecía a la comisión tercera, porque fungía como Presidente de la Comisión Segunda o del Plan. Resalta que la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos formales radicaba en cabeza de la Mesa Directiva de la Asamblea, de la Presidencia de la Comisión Tercera y del Secretario de la Duma Departamental. El proyecto de ordenanza 012 de 2001 no fue de su

³ Archivo digital 0041 CO 02 principal.

⁴ Archivo digital 052 CO 02 Principal.

⁵ Archivo digital 0053 CO 02 Principal.

⁶ Archivo digital 0038 CO 01 Principal.



autoría, sino del ejecutivo departamental. Por lo tanto, concluyó que no tiene culpa o responsabilidad alguna en el cargo imputado, y que su conducta siempre se ajustó a derecho en cumplimiento de sus funciones

b. ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR⁷: Se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo que al momento de iniciarse las sesiones extraordinarias en el año 2001 no pertenecía a la comisión que estudiaba el proyecto de ordenanza. También sostuvo que al momento de realizarse el debate el día 6 de abril de 2001, no se encontraba en la sesión.

c. CARLOS ALBERTO MARÍN ARIZA⁸: Se opuso a las pretensiones de la demanda, indicando las siguientes razones: i) el Proyecto de Ordenanza N° 012 de 2001, fue autoría e iniciativa del ejecutivo, y no suya, ii) Que la Convocatoria a Sesiones Extraordinarias la hizo el señor Gobernador de Santander de la época; iii) solo asistió a las sesiones convocadas como era su obligación hacerlo, y procedió de conformidad con el Capítulo II 'ATRIBUCIONES' artículo 12 de la Ordenanza de Santander 001 del 2000; iv) formó parte de la Comisión Primera y no de la Comisión Tercera, en la que se presentó la irregularidad motivo de nulidad; v) No se le puede endilgar negligencia o descuido alguno, por cuanto en sus funciones no le correspondía velar por el control, cumplimiento y buen trámite de los proyectos de Ordenanza en Comisión, ya que esta función residía en cabeza de la Mesa Directiva, Secretario de la Corporación, Presidentes de Comisión, Ponentes y Secretarios de Comisión y, vi) indicó que dicho proyecto de ordenanza fue enviado al despacho del gobernador para su sanción, allí también fue estudiado y sometido al ejercicio de control de legalidad y sujeto a verificación en el cumplimiento de las exigencias de trámite.

d. LUIS JESÚS GARCÍA RANGEL⁹: Se opuso a las pretensiones de la demanda, considerando que no existe prueba alguna que evidencie el conocimiento de la irregularidad procesal o vicio de trámite, que dio al traste con la Ordenanza No.07 de 2001, y que fue fundamento de la NULIDAD decretada judicialmente. También sostuvo que ese acto administrativo nació a la vida jurídica luego de que el Gobernador de Santander, lo aprobara, por lo que, se entiende que pasó por el filtro jurídico de la misma demandante.

⁷ Archivo digital 0044 CO 01 Principal.

⁸ Archivo 003 CO 02 Principal.

⁹ Archivo 006 CO 02 Principal.



e. SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA¹⁰: Como fundamento de defensa expuso que, para la época de los hechos no pertenecía a la Comisión Tercera y que la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos constitucionales, legales y formales radicaba en cabeza de la Mesa Directiva de la Asamblea, de la Presidencia de la Comisión Tercera y de los Secretarios de Comisión de la Duma Departamental. Además, el proyecto de Ordenanza 012 de 2001, no fue de su autoría, sino que nace como iniciativa del ejecutivo Departamental.

f. ÁNGEL DE JESÚS BECERRA AYALA¹¹: En su defensa adujo que no existía para la época de trámite y expedición de la Ordenanza 07 de 20 de abril de 2001, una interpretación clara sobre el concepto de QUORUM Y MAYORÍA, como si existe ahora, desde el 2015, a raíz de la decisión que anuló la referida Ordenanza.

g. HUGO AGUILAR NARANJO¹²: Indicó que para la época de los hechos no pertenecía a la Comisión Tercera y que la obligación de velar por el cumplimiento de los requisitos constitucionales, legales y formales radicaba en cabeza de la Mesa Directiva de la Asamblea, de la Presidencia de la Comisión Tercera y de los Secretarios de Comisión de la Duma Departamental, y no suya.

h. ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARÍO PARRA ANAYA, JAIME RODRÍGUEZ BALLESTEROS, JOSÉ NELSON FRANCO LEÓN y JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES¹³: Representados por medio de curador ad litem, se opusieron a las pretensiones de la demanda al no acreditarse la conducta dolosa.

i. DARIO ARNALDO VÁSQUEZ ROCHA¹⁴: Indicó que para la época en que fue aprobada la Ordenanza 07 de 2001, específicamente el 20 de abril, no existía claridad en los conceptos de Quórum y Mayoría. Además, que no se probó el actuar doloso de los miembros de la Corporación.

j. IGNACIO ARTURO VEGA GUTIERREZ, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA: De acuerdo con la constancia secretarial que obra en el archivo 0036 CO02 Principal, estas personas no contestaron la demanda.

¹⁰ Archivo 007 CO 02 Principal.

¹¹ Archivo 0013 CO 02 Principal.

¹² Archivo 0014 CO 02 Principal.

¹³ Archivo 0026 CO 02 Principal.

¹⁴ Archivo 0029 CO 02 Principal.



II. ALEGACIONES

1. Parte Demandante¹⁵: Solicitó que se emita condena en contra de los demandados, por estar acreditada la culpa en que incurrieron los diputados en el año 2001 al expedir la Ordenanza 007.

2. Demandados:

2.1. Ángel de Jesús Becerra Anaya¹⁶: Reiteró lo contestado en la demanda, respecto de que al momento de tramitarse la Ordenanza 07 de 2001 no existía una posición definida en torno a los conceptos de quórum y mayoría.

2.2. Alfonso Riaño Castillo, Darío Parra Anaya, Jaime Rodríguez Ballesteros, José Nelson Franco León y Jorge Enrique Orejarena Colmenares¹⁷: El curador ad litem reiteró los fundamentos de defensa que expuso al contestar la demanda.

2.3. Hugo Aguilar Naranjo, Sergio Rafael Serrano Prada, Ignacio Arturo Vega Gutiérrez¹⁸: Consideran que deben negarse las pretensiones de la demanda, porque para la época del trámite y expedición de la Ordenanza 07 de 20 de abril de 2001, no existía una interpretación clara sobre el concepto de Quórum y mayorías exigidas para la aprobación de los proyectos de ordenanzas puestas a disposición de los corporados, como si existe ahora, desde el 2015, a raíz de la decisión que anuló la referida Ordenanza.

2.4. Alirio Villamizar Afanador¹⁹: Reiteró los fundamentos de defensa que expuso al contestar la demanda.

2.5. Iovani Gómez Celis²⁰: Solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, debido a que no incurrió en la conducta endilgada y no infringió norma alguna del ordenamiento jurídico en general.

¹⁵ Archivo 0074 CO 02 Principal.

¹⁶ Archivo 0055 CO 02 Principal.

¹⁷ Archivo 0059 CO 02 Principal.

¹⁸ Archivo 0061 CO 02 Principal.

¹⁹ Archivo 0065 CO 02 Principal.

²⁰ Archivo 0067 CO 02 Principal.



2.6 Carlos Alberto Marín Ariza²¹: Reiteró los mismos fundamentos de defensa que expuso al contestar la demanda.

2.7 Dario Arnaldo Vásquez Rocha²²: Reiteró que no fue el ponente del proyecto de Ordenanza.012 de 2001, ni tampoco formó parte de la comisión tercera de la Asamblea.

3. MINISTERIO PÚBLICO: No rindió concepto de fondo.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado. Por ello se procede a resolver el presente asunto.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Santander es competente para proferir sentencia anticipada en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 182A del CPACA.

2. Problema Jurídico:

Se circunscribe en determinar:

¿Hay lugar a repetir en contra de los señores ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR, IGNACIO ARTURO VEGA GUTIÉRREZ, DARIO ARNALDO VÁSQUEZ ROCHA, SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA, ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARIO PARRA ANAYA, YOVANYI GÓMEZ CELIS, JOSÉ NELSON FRANCO LEON, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA, HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO, LUIS JESUS GARCÍA RANGEL, CARLOS ALBERTO MARIN ARIZA, JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS, ANGEL DE JESUS BECERRA AYALA, JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES, por la suma de (\$756.259.087,00), que debió cancelar el Departamento de Santander, con ocasión de la condena proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bucaramanga, en la cual ordenó el reintegro del señor José Alberto Herreño Paez en el cargo de auxiliar nivel administrativo código 565 grado 41 de la Asamblea Departamental de Santander y el pago de los salarios y prestaciones causadas desde el momento de la desvinculación?

²¹ Archivo 0069 CO 02 Principal.

²² Archivo 0071 CO 02 Principal.



Para dar respuesta a este interrogante, corresponderá analizar ¿si la conducta atribuida a los demandados es imputable a título de culpa grave o dolo?

3. Tesis de la Sala. Se negarán las pretensiones de la demanda, porque no se configuran los elementos propios del medio de control de repetición, puesto que no se logró probar la actuación dolosa y/o gravemente culposa de ninguno de los demandados, cuando fungían como diputados del Departamento de Santander y expedieron la Ordenanza 07 de 2001, por medio de la cual se “expidió la estructura administrativa de la Asamblea Departamental” de Santander.

4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto

4.1 De la responsabilidad de los servidores públicos

La responsabilidad de los servidores públicos se encuentra consagrada en el inciso 2° del artículo 90 de la Constitución Política de 1991 y su tenor literal es el siguiente:

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

En desarrollo de lo anterior, el legislador reguló la responsabilidad patrimonial de los servidores, exservidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición consagrada en la Ley 678 de 2001 y el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011²³.

No obstante, en aquellos hechos y actos ocurridos antes del imperio y la vigencia de la Ley 678 de 2001, se hace necesario remitirse a las disposiciones precedentes a la expedición de esta norma²⁴ y en especial a los artículos 77 y 78 del Decreto 01 de 1984 y al inciso segundo del artículo 31 de la Ley 446 de 1998, pero siempre teniendo como marco los artículos 29 y 90 de la Constitución Política.

²³ **Artículo 142. Repetición.** Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

²⁴ Decreto - ley 150 de 1976, Decreto - ley 222 de 1983, artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo (Decreto - ley 01 de 1984, La Ley 80 de 1993 artículo 31 de la Ley 446 de 1998 y los artículos 63 y 2341 del Código Civil, entre otros.



4.2 Naturaleza del medio de control de repetición

La pretensión de repetición es autónoma, y por medio de ésta, la administración puede obtener de sus agentes²⁵ el reintegro del monto de la indemnización, que ésta ha debido reconocer a un particular en virtud de una condena judicial, *conciliación u otra forma de terminación de un conflicto*.

Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia C -778 de 2003 señaló:

“... 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 de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado^{26[1]”}.

Con base en lo anterior, es evidente, que la pretensión dentro del medio de control de repetición es eminentemente resarcitoria o indemnizatoria, de carácter público, cuya finalidad es la protección del patrimonio público y en cuanto a la responsabilidad del servidor público, la misma es de carácter subjetiva, toda vez que la misma Ley establece su procedencia sólo en los eventos en que el agente estatal haya actuado con dolo o culpa grave en los hechos que dieron lugar a la condena al Estado.

4.3 Requisitos para la prosperidad del medio de control de repetición

Para que prospere la pretensión de repetición formulada por una entidad pública contra uno de sus agentes o ex agente es necesario que concurren los siguientes requisitos²⁷:

- i) *La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.*
- ii) *El pago efectivo realizado por el Estado.*

²⁵ Entiéndase por agentes, servidores, ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas.

²⁶ Sentencia de 11 de septiembre de 2003. Radicado: D-4477. Actor: William León M. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁷ Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera -Subsección C –C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Veintiséis (26) De Febrero De Dos Mil Catorce (2014), Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00478-01(48384)



- iii) *La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena.*
- iv) *La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.*

5. Caso concreto. Análisis crítico

5.1. Hechos relevantes probados

En concordancia con el marco jurídico y jurisprudencial y atendiendo al problema jurídico fijado en precedencia, esta Sala procederá a verificar si se encuentran acreditados los requisitos exigidos para la prosperidad de las pretensiones del medio de control de repetición.

- (i) La existencia de condena judicial, conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado**

En el caso bajo estudio, se encuentra acreditada la existencia de sentencia proferida en contra del Departamento de Santander, el día 27 de marzo de 2015 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Distrito Judicial de Bucaramanga, por medio de la cual se declaró la nulidad parcial de la Resolución No. 029 de mayo 31 de 2001 que suprimió el cargo de Auxiliar Nivel Administrativo Código 565 Grado 41 desempeñado por el señor José Alberto Herreño Paez. Como consecuencia, se dispuso el reintegro al cargo que desempeñaba al momento de la desvinculación, o a uno de equivalente o superior categoría.

- (ii) El pago efectivo realizado por el Estado**

Para acreditar este elemento, el Consejo de Estado²⁸ ha precisado que, "*operan plenamente los sistemas de libertad probatoria y sana crítica, por lo que será cada juez quien establezca, con fundamento en la lógica de lo razonable, si de los medios de convicción que obran en el proceso de repetición se desprende la demostración de la extinción de la obligación principal.*

²⁸ Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección C, sentencia del 09 de septiembre de 2013, Radicación 11001-03-26-000-2003-00037-01(25361).



Teniendo en cuenta lo anterior, al expediente fueron aportados los documentos que se relacionan a continuación, que permiten identificar que fue realizado el pago de la condena impuesta en la sentencia condenatoria mencionada anteriormente:

- a. Certificado expedido por la Directora Técnica de la Tesorería General del Departamento de fecha 29 de mayo de 2020, Proceso Forest #1748010, menguante el cual indica que se realizó el pago por valor de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$756.259.087) a la cuenta corriente No. 79931189061 de Bancolombia titular firma JAIMES ABOGADOS ASOCIADOS SAS, en condición de apoderada del señor JOSÉ ALBERTO HERREÑO PÁEZ.
- b. Copia de la Resolución 06707 del 18 de mayo de 2018, en la que se reconoce a favor del señor JOSÉ ALBERTO HERREÑO PÁEZ la suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$756.259.087), por concepto de sentencia judicial del 27 de marzo de 2015. Así mismo se advierte que, el señor JOSÉ ALBERTO HERREÑO PÁEZ, otorgó poder a la doctora SILVIA JULIANA JAIMES OCHOA, obrando como representante legal de la firma de Abogados JAIMES ABOGADOS SAS, entre las cuales le concedió la facultad de recibir los valores a que hubiere lugar.
- c. Copia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 16002808 del 06 de mayo de 2016, en donde se establece el presupuesto de gastos en relación con la cancelación de salarios, prestaciones sociales, debidamente indexados e intereses del señor JOSÉ ALBERTO HERREÑO PÁEZ, con ocasión a la sentencia del 27 de marzo de 2015, por una suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$756.259.087).
- d. Copia del Registro Presupuestal No. 16003463 del 06 de mayo de 2016, en donde se establece el presupuesto de gastos en relación con la cancelación de salarios, prestaciones sociales, debidamente indexados e intereses del señor José Alberto Herreño Páez, con ocasión a la sentencia del 27 de marzo de 2015, por una suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$756.259.087).



- e. Copia Comprobante de Egreso No. 1600421 del 20 de mayo de 2016, por concepto de la Resolución No. 6707 del 18 de mayo de 2016, por medio de la cual se reconoce la cancelación de salarios, prestaciones sociales, debidamente indexados e intereses, con ocasión a la sentencia del 27 de marzo de 2015, por una suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$756.259.087), a la firma JAIMES ABOGADOS ASOCIADOS.
- f. Copia de la Obligación Contraída No. 16001673 del 19 de mayo de 2016, por concepto de la Resolución No. 6707 del 18 de mayo de 2016, por medio de la cual se reconoce la cancelación de salarios, prestaciones sociales, debidamente indexados e intereses del señor JOSÉ ALBERTO HERREÑO PÁEZ, con ocasión a la sentencia del 27 de marzo de 2015, por una suma de SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$756.259.087), a la firma JAIMES ABOGADOS ASOCIADOS.
- g. Copia Pantallazo “Consulta Proceso Pago Proveedores” Banco Davivienda, que evidencia el estado del pago como “pagado” / “pago exitoso” a la cuenta corriente Bancolombia No. 799311890661 de la firma JAIMES ABOGADOS ASOCIADOS.
- h. Copia Certificado Bancolombia, cuenta corriente No. 79931189061 que corresponde a la firma JAIMES ABOGADOS ASOCIADOS SAS.

iii) La calidad de agentes del Estado y su conducta determinante en la condena

En el caso bajo estudio, no existe discusión en torno a la calidad de servidores públicos de todos los demandados, quienes, en el año 2001, cuando se expidió la Ordenanza No. 07, fungían como diputados de la Asamblea Departamental de Santander.

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

En el caso bajo estudio, el ente territorial acude a la administración de justicia con el fin de que se declare a los demandados responsables por el pago de la suma de dinero que debió cancelar el Departamento de Santander, como consecuencia de la condena que le fue impuesta, mediante sentencia judicial que declaró la nulidad



del acto administrativo que dispuso la supresión de un cargo y ordenó el reintegro del empleado desvinculado como consecuencia de dicho acto administrativo.

La demandante considera que se debe repetir contra los demandados, porque en el año 2001 fungían como Diputados del Departamento de Santander, y expedieron la Ordenanza No. 07 del 20 de abril 2001 “Por la cual se expide la estructura administrativa de la Asamblea Departamental”, la cual se declaró nula por vicios en su expedición.

El fundamento para repetir contra los demandados lo hacen consistir en que el acto administrativo de carácter general que expedieron en el año 2011, fue el soporte de la Resolución 00029 del 31 de mayo de 2001, por medio de la cual se suprimió el cargo de Auxiliar Nivel Administrativo Código 565 Grado 41, desempeñado por el señor José Alberto Herreño Paez.

La Ordenanza No. 07 de 2001, fue anulada por el Tribunal Administrativo de Santander el 22 de octubre de 2009, por un vicio en el procedimiento para su expedición, al probarse que en el trámite de las comisiones conjuntas no se tuvo en cuenta el voto por mayoría simple. Esta decisión, fue confirmada en el año 2015 por la Sección Primera del Consejo de Estado.

Para resolver, la Sala encuentra que, si bien la ordenanza anulada constituyó el fundamento jurídico que tuvo en cuenta el Presidente de la Asamblea para proferir la Resolución 00029 del 31 de mayo de 2001, por medio de la cual se suprimió el cargo administrativo que en ese momento desempeñaba el señor José Alberto Herreño Paez, ello no indica que los ex diputados tengan la obligación de responder patrimonialmente por la condena que se le impuso al Departamento de Santander como consecuencia de la nulidad del acto administrativo que retiró del servicio al señor Herreño Paez.

La tesis anterior, se sustenta en que en el caso bajo estudio no está probado el dolo y/o culpa grave de los ex miembros de la Corporación Pública al expedir la citada ordenanza, y menos se puede presumir por el hecho de que se anulara por vicios de procedimiento en su expedición.



El artículo 6 de la Ley 678 de 2001²⁹ dentro de las “presunciones” de culpa grave, previó en su numeral 2° que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa por carencia o abuso de competencia para proferir una decisión anulada, determinada por error inexcusable. Por ello, la simple equivocación no es fuente de responsabilidad, pues se exige que el error sea de aquellos que no puede excusarse, o que quien lo padece no pueda ofrecer motivo válido que sirva para disculparlo³⁰.

La investidura que representaban en ese momento los diputados no implica o indica la presunción de responsabilidad, porque tratándose del medio de control de repetición, es necesario acreditar la tendenciosa actuación del servidor público miembro de la corporación popular, encaminada a que se expidiera la ordenanza sin importar los postulados legales y reglamentarios que regían el procedimiento.

Si bien, en el caso concreto, no están en discusión las razones expuestas en el proceso de nulidad que conllevó a la nulidad de la citada ordenanza, si debe tenerse presente, para efectos de dirimir este proceso, que la decisión judicial adoptada en su momento no es el criterio uniforme del Consejo de Estado³¹, ni siquiera en la misma sección, porque se presentó un salvamento de voto, en el que se plasmó una interpretación diferente en torno al concepto de mayoría y quórum decisorio³².

Se hace la anterior precisión, con el fin de significar, que si al momento del fallo no existía una posición pacífica con relación a la interpretación de estos conceptos, menos, sería posible que existiera en el año 2001 cuando los demandados expidieron la Ordenanza 07.

Es decir, que, a juicio de esta Corporación, no es posible presumir que los miembros de la Asamblea Departamental de Santander incurrieron en culpa grave, porque no existía una posición unívoca en cuanto a la interpretación de los conceptos de quórum decisorio y mayoría simple, que permitiera entender que estos actuaron sin ninguna justificación y en contra de un precedente existente en torno a la interpretación de esa norma.

²⁹ Declarado exequible por la Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002 [fundamento jurídico 4] y sentencia C-455 de 2002 [fundamento jurídico 6]

³⁰ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 26 de octubre de 1972 [fundamento jurídico 3].

³¹ Ver sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de fecha 20 de enero de 2006, radicado: 73001-23-31-000-2012-00162-01.

³² En el salvamento de voto se expuso que debía declararse la legalidad de la ordenanza, en tanto que, la Corporación cumplió con el quórum decisorio que es la obligación que se desprende del artículo 116 de la Constitución Política, concepto que resulta diferente a la mayoría simple.



Ademas, debe tenerse presente que el trámite de expedición de la citada ordenanza, contó con la aquiescencia del mismo Gobernador del Departamento de Santander, por lo que, como lo manifestaron los demandados, se entendió que dicho acto administrativo pasó por el filtró jurídico de la entidad territorial, quien tuvo la oportunidad de objetarlo en ese momento, en el evento de considerarlo violatorio de la Constitución Política y la Ley.

Por lo expuesto, la Sala concluye que se deben negar las pretensiones de la demanda, porque no hay prueba de que los accionados hayan actuado de manera dolosa y/o gravemente culposa con la intención de desconocer el procedimiento establecido para la expedición de las ordenanzas.

6. Costas

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas a la parte demandante, teniendo en cuenta que en el presente asunto se ventila un interés público.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda que presentó el DEPARTAMENTO DE SANTANDER contra los señores ALIRIO VILLAMIZAR AFANADOR, IGNACIO ARTURO VEGA GUTIÉRREZ, DARIO ARNALDO VÁSQUEZ ROCHA, SERGIO RAFAEL SERRANO PRADA, ALFONSO RIAÑO CASTILLO, DARIO PARRA ANAYA, YOVANYI GÓMEZ CELIS, JOSÉ NELSON FRANCO LEON, JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA, HUGO ELIODORO AGUILAR NARANJO, LUIS JESÚS GARCÍA RANGEL, CARLOS ALBERTO MARIN ARIZA, JAIME RODRIGUEZ BALLESTEROS, ANGEL DE JESUS BECERRA AYALA, JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES, de acuerdo a las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas, acorde con lo expuesto en la parte motiva.



TERCERO: Una vez en firme esta providencia sin que las partes promuevan recurso alguno, por secretaría de la Corporación y previas las constancias de rigor en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Aprobado por la Sala como consta en Acta No. 57 del 07 de diciembre /2022

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica TEAMS, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada Ponente

Aprobado Teams
FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA
Magistrada

Aprobado Teams
IVÁN FERNANDO PRADA MACÍAS
Magistrado