

**Función Pública**

Sentencia 00362 de 2016 Consejo de Estado

ACCION DE REPETICION - Niega

ACCION DE REPETICION - Del municipio de Los Santos contra ex alcalde que suscribió un contrato de obra pública cuya ejecución conllevó la ocupación temporal de un predio aledaño propiedad de un particular al cual se le ocasionaron unos perjuicios materiales / ACCION DE REPETICION - Elementos para su procedencia

La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes. Ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición. Los elementos necesarios y concurrentes definidos para la declaratoria de repetición son los siguientes: i) La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena (...) ii) 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. (...) iii) El pago efectivo realizado por el Estado. (...) iv) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

ACCION DE REPETICION - Niega. Por falta de uno de los elementos o requisitos para la procedencia de la acción / ACCION DE REPETICION - No se demostró que la conducta del funcionario fuera dolosa o gravemente culposa

Entonces, de lo expuesto por los testimonios que quedaron ampliamente citados en el acápite de medios probados, la Sala encuentra que la construcción de la carretera se adelantó por la petición de los habitantes de la vereda “La Peña” que no contaba con el acceso vial, en donde no se evidencia que el demandado haya actuado en desconocimiento de la buena fe pues o el interés público. De igual forma se reitera que, según el dicho de los testigos, por la topografía del terreno los escombros caían en terrenos aledaños y, si bien este hecho puede indicar que hubo falta de diligencia en la ejecución de la obra respecto del manejo de los desechos y escombros, también debe preverse que el Municipio y, en consecuencia, el alcalde, de conformidad con lo establecido en las cláusulas contractuales, ejercía la vigilancia y control de la ejecución del contrato a través del interventor y el supervisor de la obra. De manera que eran el contratista, el interventor y el supervisor quienes tenían conocimiento directo de la situación presentada y quienes debieron informar a la contratante e, incluso, adoptar las medidas inmediatas para contrarrestar las circunstancias adversas que podían presentarse. Al respecto, observa la Sala que en el plenario no se acreditó que Miguel Uribe Malagón, en calidad de alcalde del municipio de Los Santos, hubiera sido informado de los inconvenientes que estaba presentado la ejecución de la obra, pues no se allegaron los informes de interventoría o supervisión, las actas de avance de obra o alguna otra prueba donde pudiera verificarse el registro de las circunstancias presentadas o de las medidas adoptadas por quienes intervinieron directamente en la ejecución del contrato, o del mismo contratante, en el manejo adecuado de escombros, limpieza de bienes aledaños y precaución y prevención de daños. Al efecto no puede pasarse por alto que la cláusula sexta del ambos contratos, textualmente establecía la obligación en cabeza del contratista de informar al municipio. Así las cosas, la Sala no encuentra acreditado que el alcalde del municipio “Los Santos” haya obrado con culpa grave o dolo en la omisión de alguna de sus obligaciones contractuales o legales, o que una actuación suya, dolosa o gravemente culposa, hubiera dado lugar a la ocupación del inmueble causante del daño cuya reparación conllevó la condena en contra del municipio demandante. (...) En este orden de ideas, analizada la responsabilidad subjetiva de la conducta asumida por el señor Miguel Uribe Malagón, la Sala determina bajo los argumentos expuestos que no existen pruebas que permitan inferir que el demandado actuó de manera dolosa o gravemente culposa razón por la cual se confirmará la sentencia del A quo, al no haberse acreditado el cuarto elemento de procedencia de la acción de repetición.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

Rad. No.: 68001-23-31-000-2009-00362-01(54394)

Actor: MUNICIPIO DE LOS SANTOS

Demandado: MIGUEL URIBE MALAGON

Referencia: ACCION DE REPETICION (APELACION SENTENCIA)

Contenido. Descriptor: De acuerdo con la normatividad vigente, Ley 678 de 2001, se confirma la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda porque no se encuentra acreditada la conducta dolosa o gravemente culposa del agente del Estado. Restrictor: Acción de repetición contra funcionario que suscribió un contrato de obra pública cuya ejecución conllevó la ocupación temporal de un predio aledaño, propiedad de un particular - Elementos de procedibilidad de la acción de repetición.

Decide la Subsección C, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión del 12 de marzo de 2015 en la cual declaró no probadas las excepciones de “falta de legitimación y caducidad” propuestas por el demandado y negó las pretensiones de la demanda porque no se encontró acreditada la culpa grave o el dolo del agente.

I.ANTECEDENTES

1. La demanda y pretensiones.

El Municipio de los Santos presentó escrito de demanda el 28 de mayo de 2007¹, en ejercicio de la acción de repetición (Ley 678 de 2001) contra el señor Miguel Uribe Malagón, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“1°. Que se declare responsable a MIGUEL URIBE MALAGÓN de los perjuicios ocasionados al Municipio de LOS SANTOS, condenado administrativamente por LA SALA DE DESCONGESTIÓN PARA EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER en fallo de Abril 29 de 2005, por concepto de la acción de reparación directa instaurada por el señor ARTURO LIZARAZO ESPINOSA, por los perjuicios ocasionados en la finca de su propiedad con la construcción de una vía carretable, hechos acaecidos en el mes de Mayo del año 2000.

2° Que se condene a MIGUEL URIBE MALAGÓN a cancelar la suma de TRECE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SETESIENTOS NUEVE PESOS (\$13.877.709.00) a favor del Municipio de LOS SANTOS: suma de dinero que pagó esta Entidad a ARTURO LIZARAZO ESPINOSA para hacer efectiva la condena proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER.

3° Que se condene a MIGUEL URIBE MALAGÓN a cancelar intereses comerciales a favor del Municipio de LOS SANTOS desde la ejecutoria de la providencia que ponga fin a este proceso.

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

2. Como fundamento de sus pretensiones la parte actora narró los siguientes hechos que la Sala sintetiza así:

-Que Miguel Uribe Malagón fungió como alcalde del municipio de Los Santos durante el periodo de 1998 al 2000.

-El día 11 de mayo de 2000 el señor Miguel Uribe Malagón en su calidad de alcalde suscribió el contrato de obra pública N° 045 y 046 de 2000 con la firma de Sánchez Construcciones Ltda. Y/O Héctor Sánchez Rueda y con el ingeniero Víctor Julio Gamboa Cardozo, respectivamente, los cuales tenían el objeto de construir 500 metros de carretera que del municipio de “Los Santos” conduce a la vereda “La Peña”. Señaló que durante la ejecución de dicha obra se le ocasionaron unos daños al predio de propiedad del señor Arturo Lizarazo Espinosa con la construcción de la vía y la ocupación del predio de un particular.

-El señor Arturo Lizarazo Espinosa instauró demanda de reparación directa contra el municipio de “Los Santos”, la cual desató el Tribunal Administrativo de Santander mediante (sic) sentencia del 29 de abril de 2005 en la que declaró responsable al municipio demandado de los

daños ocasionados al predio del actor como consecuencia de la ejecución de una obra pública y lo condenó a pagar por concepto de perjuicios materiales la suma de \$11.172.755.

-La alcaldía municipal de “Los Santos” el 18 de febrero de 2006 expidió la resolución N° 068 mediante la cual ordenó el pago de un fallo a favor del señor Arturo Lizarazo Espinosa, por la suma de \$11.172.755, más los intereses legales causados desde el 6 de julio de 2005 al 18 de febrero de 2006 por un valor de \$1.642.394. Por otra parte, se ordenó el pago de las costas del proceso por la suma de \$1.000.000; recalcó que el pago se efectuó el día 22 siguiente.

Por último el apoderado del municipio actor indicó que el señor Lizarazo Espinosa no estaba obligado a soportar el perjuicio ocasionado y que el funcionario Miguel Uribe Malagón encargado de dirigir los destinos del municipio para la época de los hechos, actuó en forma culposa al no prever suficientemente el daño que se podía ocasionar, por falta de previsión.

2.1 Fundamentos de derecho.

Invocó los artículos 2, 6 y 90 de la Constitución Política y la Ley 678 de 2001.

3. Actuación procesal

3.1 El Juzgado Trece Administrativo de Bucaramanga mediante auto del 13 de julio 2007 admitió la demanda y ordenó la notificación al demandado, al Ministerio Público y la fijación en lista por el término de 10 días para los efectos previstos en el numeral 5 del artículo 207 del C.C.A., modificado por el artículo 58 de la Ley 446 de 1998².

3.2 El 27 de febrero de 2008 el apoderado del señor Miguel Uribe Malagón contestó³ la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, declaraciones y condenas. Con relación a los hechos, señaló que unos son parcialmente ciertos y otros son totalmente ciertos.

Como razones de defensa manifestó que la obra se realizó a solicitud de los habitantes de la vereda “La Peña” del municipio de “Los Santos”, porque carecía de una vía carretable de acceso y además fue concertado el levantamiento topográfico de la misma.

De otra parte sostuvo el demandado que su conducta no está calificada como gravemente culposa o dolosa, pues no actuó con extralimitación de sus funciones, y propuso las siguientes excepciones de fondo: i) ausencia total de dolo o culpa grave en la actuación del demandado; ii) falta de los elementos objetivos y subjetivos para procedencia de la acción de repetición, pues la parte demandante no aportó los documentos en copia auténtica, tampoco aportó pruebas con las que se demuestre el pago. Por último, señaló que no se acreditó el dolo o la culpa del demandado.

3.3 A través de proveído del 2 de abril de 2008 se abrió el proceso a etapa probatoria⁴, en la que se escucharon unos testimonios y se allegaron las pruebas solicitadas.

3.4 Empero, el Ministerio Público propuso incidente de nulidad dentro de la acción de repetición por cuanto el Juez de conocimiento que la está adelantando carece de competencia para ello⁵, con fundamento en lo anterior el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga el 19 de junio de 2009 remitió por competencia el proceso a la secretaría del Tribunal Administrativo de Santander⁶.

3.5 En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión mediante auto del 2 octubre de 2009 admitió la demanda de repetición, ordenó la notificación a las partes y fijó en lista el proceso de la referencia⁷.

3.6 En cumplimiento de la anterior providencia el apoderado del señor Miguel Uribe Malagón contestó⁸ la demanda oponiéndose a cada una de las pretensiones por cuanto carecen de fundamento probatorio, legal y fáctico, propuso como excepciones i) la inexistencia de la conducta dolosa o gravemente culposa para que se configure la responsabilidad; ii) la falta de legitimación con fundamento en lo expuesto en el artículo 8 de la Ley 678 de 2001; iii) caducidad de la acción pues el pago se realizó el 22 de febrero de 2006, la sentencia que condenó al municipio es del 29 de abril de 2005 y la radicación de la demanda data del 2 de julio de 2009 es decir que transcurrieron más de dos años de que trata el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, por último, iv) propuso las genéricas.

3.7 El 15 de abril de 2011 el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión abrió a pruebas el proceso⁹.

3.8 El 29 de agosto de 2014 se corrió traslado¹⁰ a las partes y al representante del Ministerio Público para que formularan sus alegatos de conclusión, oportunidad que no fue aprovechada por las partes y el Ministerio Público guardó silencio

4. Sentencia de primera instancia

El 12 de marzo de 2015 el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión declaró no probadas las excepciones de falta de legitimación y caducidad propuesta por el demandante y negó las pretensiones de la demanda.

Consideró el A *quo* que si bien la parte actora probó los elementos objetivos para impetrar la acción, no demostró el obrar doloso o gravemente culposos del servidor público demandado.

5. El recurso de apelación

El 6 de abril de 2015 el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación en el que solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y se condene al demandado a resarcir el daño causado a la entidad con su negligencia, manifestó que¹¹⁻¹²:

“En el presente caso no se tuvo en cuenta que los contratos de obra celebrados por el Municipio de Los Santos, tenían pólizas de responsabilidad civil extracontractual, las cuales pudieron y debieron haberse hecho efectivas por el señor Miguel Uribe Malagón, o por lo menos haberse llamado en garantía al proceso de reparación directa, a fin de que pagara la eventual condena.

Esto denota la existencia de una total negligencia por parte del Ex alcalde, señor MIGUEL URIBE MALAGÓN, en el manejo de los recursos del Estado, a los cuales no les da el mismo trato que a sus recursos propios, pues si se hubiera afectado su patrimonio y tuviera en su favor una póliza de seguros que respaldara el pago de los daños, muy seguramente, sí la hubiera hecho efectiva, pero en el presente caso, no cuidó con el mismo esmero los recursos públicos del Municipio de Los Santos, y dejó vencer la oportunidad de citar al proceso a la aseguradora.

Es así que sí está probado y demostrado el dolo o la culpa gravísima en cabeza del demandado, pues no basta con haber participado de forma material y directa de los hechos que generaron el daño al tercero y que derivó en la condena al Municipio, sino que también se da el daño patrimonial al Estado cuando, teniendo la opción de que la aseguradora pagara los daños derivados de la responsabilidad civil extracontractual del contratista, que deriva en acción de reparación directa para la entidad, se haya sido omisivo en el ejercicio de la defensa judicial, dejando caducar la acción que se tenía en contra de la aseguradora que respaldaba el respectivo contrato”.

6. Actuación en segunda instancia

6.1 El 29 de abril de 2015 el Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹³, el cual fue admitido el 30 de junio de 2015 por esta Subsección¹⁴.

6.2 El 12 de agosto siguiente se corrió traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran alegatos de conclusión, y vencido éste se dio traslado al Ministerio Público¹⁵, oportunidad que no aprovecharon las partes.

7. Concepto del Ministerio Público

El 16 de septiembre de 2015, el Ministerio Público rindió el concepto N° 175/2015 donde solicitó que se confirme la providencia de primera instancia con fundamento en que sólo se puede pretender el reembolso de la suma correspondiente a lo pagado por el objeto de la condena, es decir la suma de \$11.172.755, pero no es pertinente reclamar lo pagado por los intereses causados por demora en el pago, que correspondan a la suma de \$1.642.394 conforme a lo liquidado en la Resolución N° 068 del 18 de febrero de 2006, ya que no hubo condena por este concepto en el fallo en mención.

Por otra parte indicó que no se encuentra claro que se haya realizado el pago de la sentencia pues, si bien obra la resolución por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una sentencia judicial, no es claro que la firma del recibo obrante en el comprobante de egreso corresponda al beneficiario por cuanto no se constata que dicha firma efectivamente sea del acreedor, esto es el señor Arturo Lizarazo.

Respecto de la excepción de caducidad, indicó que si bien la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander fue del 29 de abril de 2005, la cual quedó ejecutoriada el 29 de junio de 2005, el día 22 de febrero de 2006 fecha que registra el comprobante de egreso del pago que éste hizo dentro del término de 18 meses que tenía para ello, por lo que el término de caducidad de la acción de repetición debería comenzar a contarse a partir del 23 de febrero de 2006 como la demanda fue presentada el 28 de mayo siguiente es evidente que se demandó oportunamente.

Con relación a la calidad del agente del Estado el Ministerio Público se encontró demostrada pues obra en el expediente el contrato de obra el cual fue suscrito por el señor Miguel Uribe Malagón quien para la época de los hechos fungía como alcalde del municipio.

Asimismo, señaló que no se encuentra acreditada la conducta con dolo o culpa grave del señor Miguel Uribe Malagón e indicó que la interventoría y vigilancia de la ejecución le correspondía al Secretario de Planeación y Obras Públicas del municipio, los testimonios señalan que la comunidad sabía y había aceptado las implicaciones que tenía la ejecución de la obra, como era la afectación de terrenos por los escombros dado lo empinado de la topografía.

Por último, respecto de lo expuesto por la parte demandante en el recurso de apelación el Ministerio Público sostuvo: *“sí se probó el dolo y la culpa grave por cuanto teniendo la opción de que la aseguradora pagara los daños derivados de responsabilidad civil extracontractual del contratista, que deriva en acción de reparación directa para la entidad, se haya sido omisivo en el ejercicio de la reparación directa para la entidad, se haya sido omisivo en el ejercicio de la defensa judicial, dejando caducar la acción que se tenía en contra de la aseguradora que respaldaba el respectivo contrato. Alegación que es extemporánea puesto que no fue fundamentada la demanda y que por tanto es novedad que no podría fundamentar la imputación de responsabilidad en esta segunda instancia ya que no fue objeto de debate en el Tribunal. (...) Amén de que tal información no se encuentra probada, pues no se allegó copia de proceso administrativo de reparación directa incoado por el señor ARTURO LIZARAZO ESPINOSA, así como tampoco otros medios probatorios que acreditaran el ejercicio omisivo de la defensa jurídica”*

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión del 12 de marzo de 2015, con fundamento en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 – modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003.

2. Normatividad aplicable.

Precisa la Sala que en el *sub - lite*, los hechos que dieron origen a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 29 de abril de 2005, se debatieron dentro de la acción de reparación directa adelantada por el señor Arturo Lizarazo Espinosa, la cual presentó para que fueran resarcidos los daños causados con la ejecución de los contratos N° 0045 y 0046 del 2000, los cuales tenían como objeto la construcción de 500 metros de carretera que del municipio de “Los Santos” conduce a la vereda “La Peña”, en el tramo respectivo a la

propiedad del demandante donde por ser un terreno quebrado se tapó la totalidad del predio con la piedra y la tierra que se removió para la realización de la obra.

De tal manera que, en los aspectos de orden sustancial y procesal son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 678 de 2001, vigente al momento de la ocurrencia de los hechos.

3. Aspectos procesales previos

3.1 Caducidad de la acción

En materia de caducidad de la acción de repetición, resulta aplicable el artículo 11 de la Ley 678 de 2001 según el cual, la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha del pago total efectuado por la entidad pública¹⁶.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido que en el evento en el cual no se hubiere pagado la condena respectiva, el término de caducidad se debe contabilizar desde el vencimiento de los 18 meses consagrado en el artículo 177 inciso 4 del C. C. A., previsto para que la entidad pública cumpla la obligación indemnizatoria que le ha sido impuesta.¹⁷

Es decir, en tratándose del ejercicio oportuno de la acción de repetición cabe precisar que la caducidad se produce al cabo de los dos años contados a partir del día siguiente al del pago total, pero siempre y cuando que ese pago sea oportuno, es decir dentro del plazo previsto en el acto o en la sentencia que lo imponga, o, en últimas, dentro de los 18 meses previstos en el artículo 177 del C.C.A., pues si ese pago total se hace con posterioridad, el término de caducidad empezará a correr indefectiblemente a partir del vencimiento del indicado en el acto o en la sentencia, o, a más tardar, al vencimiento de los 18 meses antes mencionados¹⁸.

Y cuando se trata de un pago hecho por cuotas o instalamentos, si la cancelación de todas estas no se ha hecho en las oportunidades antes señaladas, el término de caducidad empezará a contarse de todas maneras una vez concluyan los plazos previstos para el pago en el acto o en la sentencia, o, en últimas, al vencimiento del término previsto en el artículo 177 del C.C.A. En síntesis, si el pago total no se ha hecho dentro de los plazos antes indicados, la caducidad empieza a correr ineludiblemente a partir del vencimiento de estos.

La posición de la Sección Tercera del Consejo de Estado en innumerables providencias respecto de los requisitos para que proceda la acción de repetición¹⁹, indica entre otras, que la entidad debe acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial²⁰. Por tal razón no le es dable a la entidad el hecho de que quede a su discreción determinar el término de caducidad de la acción, cuando aquella está determinada en la ley.

La Corte Constitucional en sentencia C- 832 del 8 de agosto de 2001 expresó al respecto que:

"(...) el plazo con que cuenta la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra, no es indeterminado, y por lo tanto, el funcionario presuntamente responsable, objeto de la acción de repetición, no tendrá que esperar años para poder ejercer su derecho de defensa.

Si esta fecha no fuera determinada, se estaría vulnerando el derecho al debido proceso, ya que esto implicaría una prerrogativa desproporcionada para la Administración, y las prerrogativas deben ser proporcionadas con la finalidad que persiguen.

(...) De acuerdo a lo señalado en el punto 4.1, si la entidad condenada, incumpliendo la normatividad anotada, desborda los límites de tiempo señalado para el pago de las citadas condenas, ello no puede afectar el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable, razón por la cual, la norma será declarada exequible bajo el entendido de que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo". (Resaltado por fuera del texto original).

Así las cosas, se observa que en el caso sub examine se debe aplicar, para la contabilización del término de la caducidad de la acción de repetición, la regla contenida en el artículo 177 inciso 4 del C. C. A., según el cual el vencimiento del plazo de 18 meses es desde el día siguiente al previsto para que la entidad pública cumpla la obligación indemnizatoria que le ha sido impuesta.

Por lo expuesto se tiene que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión el 29 de abril de 2005, dentro del proceso de reparación directa, quedó ejecutoriada el 29 de junio siguiente, tal y como consta en la copia del edicto²¹. Teniendo en cuenta lo anterior, el término de los 18 meses se contará a partir del 29 de junio de 2005 hasta el 29 de diciembre de 2006.

Sin embargo encuentra la Sala que el pago se efectuó el 22 de febrero de 2006, esto es, antes del vencimiento de los 18 meses otorgados para el pago, de manera que el término de caducidad de la acción de repetición (2 años) corría entre el 22 de febrero de 2006 y el 22 de febrero de 2008 y la demanda fue presentada el 28 de mayo de 2007, es decir, la demanda se presentó dentro del término señalado por la ley.

3.2 Valor probatorio de los documentos en copia simple

Como primera medida y antes de analizar el caso en concreto, es necesario precisar lo concerniente a los documentos aportados en copia simple al proceso, para determinar si serán o no, tenidos en cuenta por la Sala.

El precedente jurisprudencial ha señalado, que por expresa remisión que el artículo 168 del Código Contencioso Administrativo hace al régimen probatorio previsto en el Código de Procedimiento Civil, los documentos que se aporten a un proceso judicial, podrán allegarse en original o en copia, la cual puede estar constituida por transcripción o por reproducción mecánica, como lo señala el artículo 253 del C.P.C.

Ahora bien, si se trata de copias, debe observarse lo dispuesto en el artículo 254 del C.P.C., esto es:

“ARTÍCULO 254.- [Modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989, artículo 1. Numeral 117]. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

- 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.*
- 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.*
- 3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.”*

Resulta pertinente aclarar que la vigencia del artículo 11 de la Ley 446 de 1998 y la del artículo 25 del Decreto 2651 de 1991, según los cuales los documentos presentados en sede judicial se reputan auténticos, en nada modifican el contenido de los artículos 254 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, pues el primero de ellos se refiere sólo a documentos privados y el segundo, como bien lo ha establecido la Corte Constitucional, alude a documentos originales y no a copias²². Queda claro entonces, que los documentos mediante los cuales se pretende la demostración de los hechos alegados en la demanda, deben aportarse en original o copia auténtica, debido a que las copias simples no son medios de convicción que puedan tener la virtualidad de hacer constar o demostrar los hechos que con las mismas se pretendan hacer valer ante la jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impide su valoración probatoria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 254²³ antes citado.

No obstante, es igualmente importante prever que la jurisprudencia ha establecido excepciones a las reglas probatorias anteriormente anotadas, las cuales se han circunscrito, principalmente, a las pruebas documentales trasladadas de procesos diferentes al contencioso, a aquellas que provienen de la entidad demandada y las que han obrado a lo largo del plenario o han sido coadyuvadas por la parte contra quien se aducen, por cuanto se presume el pleno conocimiento de la prueba en la parte contraria y la posibilidad de controvertirla o, incluso, de alegarla a su favor. Lo anterior, atendiendo el principio de lealtad procesal²⁴.

Al respecto, debe anotarse que el avance jurisprudencial presentado en este sentido obedece, entre otras, a la expedición de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 por la cual se promulgó el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que entró en vigencia el pasado 2 de julio de 2012 y en cuyo artículo 215 estableció una presunción legal con relación al valor probatorio de las copias, según la cual se presume que éstas tienen el mismo valor del original siempre que no hayan sido tachadas de falsas.

Es oportuno señalar, que el artículo 308 restringió su aplicación a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia. No obstante, la Sala considera pertinente reiterar que en lo referente a la prueba del estado civil de las personas se seguirá aplicando, preferentemente, lo dispuesto por el Decreto Ley 1260 de 1970 en cuanto se trata de una *lex specialis*²⁵.

En reciente pronunciamiento del 28 de agosto de 2013, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, al referirse al valor probatorio de los documentos aportados en copia simple, entre otras señaló:

“Ahora bien, una vez efectuado el recorrido normativo sobre la validez de las copias en el proceso, la Sala insiste en que –a la fecha– las disposiciones que regulan la materia son las contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., con la modificación introducida por el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, razón por la cual deviene inexorable que se analice el contenido y alcance de esos preceptos a la luz del artículo 83 de la Constitución Política y los principios contenidos en la ley 270 de 1996 –estatutaria de la administración de justicia–.

En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.

Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu

del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970.

En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).

Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.

De allí que, no puede el juez actuar con obstinación frente a los nuevos lineamientos del derecho procesal o adjetivo, en los que se privilegia la confianza y la lealtad de las partes, razón por la cual esa es la hermenéutica que la Sección C (sic) de la Sección Tercera ha privilegiado en pluralidad de decisiones, entre ellas vale la pena destacar²⁶.

Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohija en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–.²⁷

Así las cosas, tenemos que dentro del plenario obran algunos documentos en copia simple allegados por la parte accionante junto con la presentación de la demanda, los cuales se relacionaran más adelante, por lo tanto es pertinente indicar, que dichos escritos no fueron desconocidos, ni mucho menos tachados de falsos por la parte demandada, por lo cual serán tenidos en cuenta por la Sala.

4. Elementos para la procedencia de la acción de repetición.

La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias²⁸ los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes. Ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición²⁹.

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

i) La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena

La calidad y la actuación u omisión de los agentes del Estado debe ser materia de prueba, con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado.

ii) La existencia de una condena judicial, una conciliación³⁰, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.

La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto³¹.

iii) El pago efectivo realizado por el Estado.

La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación.

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

La entidad demandante debe probar que la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables.

Ahora bien, la Sala ha explicado en diferentes oportunidades³² que, para efectos de determinar la culpa grave o dolo, se debe acudir a las normas vigentes para la época de los hechos, en este caso, a las disposiciones de la Ley 678 de 2001, que define en sus artículos 5º y 6º las presunciones de dolo y de culpa grave, así:

“ARTÍCULO 5º. DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

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

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

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

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

El Consejo de Estado estudió los conceptos de culpa grave y dolo, al analizar los elementos de fondo de la acción de repetición³³ y la Corte Constitucional se pronunció sobre el tema, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 77³⁴ y 78³⁵ del C.C.A. Así, dijo³⁶ que, para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos.

Es igualmente necesario, tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política³⁷ y en la ley.

Es clara entonces, la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta.

Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (art. 90) haya establecido expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, diciendo³⁸:

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

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

(...)

(...) con estas presunciones legales de dolo y culpa grave el legislador busca hacer efectivo el ejercicio de la acción de repetición en la medida en que el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad, con lo cual no sólo se garantiza su derecho de defensa sino que se logra un equilibrio en el debate probatorio que debe surtir en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso."

De lo anterior se colige, que las presunciones son suposiciones que pueden provenir de la ley o del juicio del juez frente a la observancia de los hechos, las cuales constituyen medios indirectos para alcanzar la verdad a partir de hechos conectados entre sí. Es así como, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal, resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado, el cual deberá probar la inexistencia del hecho o de las circunstancias del cual se infieren para liberar su responsabilidad patrimonial.

Como lo ha dicho la Corte Constitucional las presunciones persiguen finalidades valiosas pues al facilitar el ejercicio de la acción de repetición la cual es de naturaleza civil, en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública³⁹.

Sobre el mismo tema se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C- 455 de 2005, precisando que:

"(...) La Corte recaba en su providencia que, de no haber apelado el legislador al sistema de las presunciones en materia de acción de repetición, muy difícil sería adelantar exitosamente el juicio correspondiente, al tiempo que se harían nugatorios los propósitos perseguidos por la propia Ley 678 de 2001.

Además de lo dicho, el pluritado fallo afirma que la presunción contenida en las normas acusadas no quebranta el principio de presunción de inocencia toda vez que la acción de repetición es una acción netamente civil -no es una acción penal-, razón por la cual es permitido presumir la culpa o el dolo.

Por último, la Corporación asevera que el principio de presunción de buena fe tampoco se ve vulnerado por los artículos acusados por cuanto que aquél va dirigido a proteger a los particulares frente a las actuaciones que deben surtir ante las autoridades administrativas -las cuales se presumirán adelantadas de buena fe-, y en el caso particular no se habla propiamente de una gestión de los particulares frente al Estado"

5. Medios probatorios.

Obran dentro del plenario los siguientes medios de prueba a las cuales se les confiere el mérito probatorio conforme a la ley y a la jurisprudencia⁴⁰ :

5.1. Copia simple de la Resolución N° 068 del 18 de febrero de 2006 *"por medio de la cual se reconoce y se ordena un pago de un fallo"* a favor del señor Arturo Lizarazo Espinosa por la suma de \$11.172.755 cargo al rubro 03.05.15.2.03.18 del presupuesto general de rentas y gastos de la actual vigencia denominado sentencias judiciales y conciliaciones. Por otra parte se reconoció el valor del \$1.642.394 por concepto de los intereses causados desde el 6 de julio de 2005 al 6 de febrero de 2006 y asimismo, \$1.000.000 por concepto de costas del proceso⁴¹.

5.2 Copia simple del certificado de disponibilidad presupuestal del 18 de febrero de 2006 N° PR000200 del fondo de recursos propios por concepto de sentencia judicial por un valor neto de \$13.877.709.00⁴².

5.3 Copia simple del presupuesto comprometido N° PR000200 del 18 de febrero de 2006 por el valor de \$13.877.709.00⁴³.

5.4 Copia simple de la nota de contabilidad N° 000200 del 18 de febrero de 2006 por el valor de \$13.877.709.00⁴⁴.

5.5 Copia simple del certificado de disponibilidad presupuestal del 18 de febrero de 2006 por el valor de \$13.877.709.00⁴⁵.

5.6 Copia simple del recibo de egresos N° 104 del 22 de febrero de 2006 a favor de Lizarazo Espinosa Arturo por concepto de pago de la sentencia por un valor de \$13.877.709.00, en el mismo en la casilla de recibido sólo obra una firma sin número de identificación⁴⁶.

5.7 Copia simple de la sentencia proferida el 29 de abril de 2005 por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y César, en la que funge como demandante Arturo Lizarazo Espinosa y demandado el municipio de “Los Santos” y que resolvió declarar responsable “al municipio de “Los Santos” u daños ocasionados al predio del señor ARTURO LIZARAZO ESPINOSA como consecuencia de la ejecución de una obra pública, (...) CONDÉNASE al MUNICIPIO DE LOS SANTOS a pagar por concepto de perjuicios MATERIALES (...) la suma de ONCE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL SETESIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$11.172.755) (...) DENIEGUESE las demás pretensiones de esta demanda (...) La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.”⁴⁷. Sentencia que fue notificada mediante edicto que se fijó por el término de 3 días a partir del 27 de junio de 2005⁴⁸.

5.8 Copia simple de la Resolución N° 15296 del 25 de octubre de 2006 “por la cual se designa un Alcalde” la cual reza:

“1. Que mediante Resolución N° 15123 del 20 de octubre de 2006, se aceptó la renuncia de CARLOS ARTURO MENDOZA ARENAS, como Alcalde del Municipio de Los Santos, Santander y se encargó como Alcalde a DIEGO EDINSON GUTIERREZ DÍAZ (...) actual Secretario de Gobierno del Municipio de Los Santos.

2. Que de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Nacional y el artículo 106 de la 136 de 1994, corresponde al Gobernador del Departamento en caso de renuncia, designar al alcalde que se encargará de cumplir dichas funciones, del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento el cual pertenecía en el momento de la elección.

3. Que la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante comunicación de fecha 24 de octubre de 2006 certificó: Que el Movimiento “CONVERGENCIA CIUDADANA” avaló la candidatura a la Alcaldía de Los Santos de CARLOS AUGUSTO MENDOZA ARENAS.

4. Que el Movimiento “CONVERGENCIA CIUDADANA, presentó a su vez, la correspondiente terna de candidatos con el fin de reemplazarlo”.

5. Que entre los nombres postulados por el partido y movimiento político citado se encuentra el de BENJAMÍN ALMEIDA DELGADO, (...)”.

5.9 Copia simple del acta de posesión N° 021 del 28 de octubre de 2008 en la que se posesiona a Benjamín Almeida Delgado como Alcalde del municipio de Los Santos⁴⁹.

5.10 Copia simple del registro único tributario del municipio de los Santos⁵⁰.

5.11 Copia simple de la cédula de ciudadanía del señor Benjamín Almeida Delgado⁵¹.

5.12 Certificación original del 7 de marzo de 2007 expedida por el personero municipal de Los Santos, Santander según la cual “el señor BENJAMIN ALMEIDA DELGADO, (...) viene ejerciendo sus funciones como Alcalde Municipal de Los Santos durante el periodo comprendido desde el veintiséis (26) de octubre del año dos mil seis (2006) hasta la presente fecha”⁵².

5.13 Certificación original del 12 de abril de 2007 del suscrito secretario de Gobierno del municipio de los Santos, Santander en la que reza que: “el señor MIGUEL URIBE MALAGÓN mayor de edad, desempeñó el cargo de Alcalde Municipal de Los Santos, Sder durante el periodo comprendido del dos (2) de enero de Mil Novecientos Noventa y Ocho hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil (2000)”⁵³.

5.14 Copia simple del contrato de obra pública N° 045-2000 celebrado el 11 de mayo de 2000 entre el municipio de “Los Santos” y Sánchez Constructores Limitada y/o Héctor Sánchez Rueda, el objeto de rehabilitación y mantenimiento de la carretera Los Santos vereda la Peña del municipio de Los Santos – Santander Km 00+ 000 al Km + 350 por un valor de \$32.500.000, oo el cual tenía un periodo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de orden de iniciación, una vez firmado y legalizado⁵⁴, con relación a la interventoría se estableció que:

“INTERVENTORÍA: EL MUNICIPIO ejercerá la vigilancia y control de ejecución del presente por medio del INTERVENTOR que para tal efecto está a cargo de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas Municipales (...)”

5.15 Copia simple del contrato de obra pública N° 046-2000 celebrado el 2 de junio de 2000 entre el municipio de “Los Santos” y el ingeniero Víctor Julio Gamboa Cardozo el cual tenía como objeto la rehabilitación y mantenimiento de la carretera “Los Santos” vereda “La Peña” del municipio de “Los Santos” - Santander Km 00+350 AL KM 00+500 por un valor de \$17.472.000,oo en el que se estableció⁵⁵:

“INTERVENTORÍA: EL MUNICIPIO ejercerá la vigilancia y control de ejecución del presente por medio del INTERVENTOR que para tal efecto está a cargo de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas Municipales (...)”

5.16 Testimonio de la señora Alix Rodríguez Uribe⁵⁶ quien es funcionara desde el año de 1983 como empleada de la alcaldía municipal y para el año 2000 fungía como Jefe de la Unidad de Servicios Públicos manifestó que:

“(…) para el año 2000 se contrató la apertura de la carretera de la Peña, se abrieron unos kilómetros y ahí quedó. Era una oportunidad de desarrollo para la vereda La Peña, pero como no se continuó debido tal vez a que los recursos no eran suficientes para llevar la vía hasta donde debía ir, el impacto no fue el esperado (…) PREGUNTADO: Sabe usted o tiene conocimiento si la vía carretable se construyó a solicitud de la comunidad o por iniciativa del Alcalde. CONTESTO: Ese siempre ha sido un proyecto que estuvo en la mente de los habitantes de la vereda La Peña, siempre que se hable con cualquier campesino el sueño de ellos es una vereda para su carretera. PREGUNTADO: ¿Con lo anterior usted

manifiesta que la comunidad participó para dar el visto bueno de la construcción de esta vía? CONTESTO: Pienso que sí porque en esa entonces las obras que se iban a realizar siempre se hacían con la participación de la comunidad, de algunas dejaban actas, de otras no. PREGUNTADO: ¿Conoce usted el terreno sobre el cual se construyó la vía carretable de acceso a la vereda la Peña? CONTESTO: Sí. El Terreno es todo pendiente porque es la parte de donde inicia el cañón del Chicamocha. No había otra forma de poderse hacer la vía si la hubiesen hecho por donde esta trazado el camino de piedra, hubieran acabado con el patrimonio histórico, que ese es un tramo de los caminos lenguerke.(...) Era y sigue siendo porque allá se produce varia cantidad de productos agrícolas que surten el consumo alimentario de la misma población, sí se hubiera terminado habría la posibilidad de que bajara algún vehículo y les ayudara para el transporte pero lo siguen haciendo a lomo de mula y el mismo campesino a sus costillas (...)"

5.17 Testimonio de la señora Giomar Moreno Mendoza⁵⁷ quien indicó que laboró en el municipio de "Los Santos" como Secretaria de Planeación desde octubre de 1998 a enero 31 de 2001 indicó que:

"(...) La administración municipal siempre concertaba con la comunidad y para la presentación de cualquier proyecto y consecución de recursos ante el ente departamental, siempre se presentaban los proyectos con acta de concertación de la comunidad, firmado por ellos donde solicitaban y veían como prioridad la ejecución de dichas obra. El contratista era Sánchez Construcciones no recuerdo bien el nombre (...) PREGUNTADO: Cuándo usted se desempeñó como secretaria de planeación frente a esta obra que función desempeñó concretamente CONTESTO: Preparación del proyecto para presentarlo ante la Gobernación, donde debe figurar el acta de la comunidad concertando sobre ese proyecto, la supervisión la realizó la Gobernación y la interventoría Juan Manuel Alfonso (...) La Peña es una vereda que no cuenta con vía carretable y es muy difícil para los campesinos sacar sus productos, sus cosechas al pueblo, y siempre manifestaron que necesitaban de un carretable para mejorar su calidad de vida y su desarrollo(...) Claro, ellos eran quienes firmaban con su puño y letra de que la requerían (...) PREGUNTADO: Manifieste al Despacho si necesariamente al ejecutar la obra los escombros caían a los terrenos aledaños CONTESTO: Si por la topografía del terreno y era de conocimiento de la población de la vereda. PREGUNTADO: Manifieste al Despacho si antes de ejecutarse esta obra, la vereda la Peña tenía un acceso fácil para llegar a la misma? CONTESTO: Carretable no, tenía un camino. PREGUNTADO: En su concepto técnico y conforme a las necesidades que esta vereda presentaba la obra de acceso carretable a la vereda La Peña era necesaria? CONTESTO: Si, como le dije inicialmente la comunidad la solicitó para poder sacar sus productos, cosechas para mejorar la calidad de vida y lograr un mejor desarrollo, porque si van hacer algo tienen que llevarlo a mula, entonces lo requerían. (...)".

5.18 Testimonio de Paulina Céspedes Aceros⁵⁸ indicó que es secretaria de la Personería hace 24 años ha ejercido el mismo cargo a quien se le:

"PREGUNTO: Tiene usted conocimiento del contrato de obra 045 de 2000 celebrado entre el Municipio de Los Santos y Sánchez Construcciones Limitada y/o Héctor Sánchez Rueda CONTESTO: NO. (...) PREGUNTO: Tiene conocimiento si la comunidad estaba de acuerdo con la ejecución de dicha obra? CONTESTO: Está todavía de acuerdo. (...) PREGUNTO: Manifieste al Despacho, si usted tuvo conocimiento de que para la ejecución de esta obra y en caso afirmativo manifiéstenos sobre las condiciones topográficas del terreno por donde se hizo el trazado de las mismas. CONTESTO: El terreno es faldudo, y los escombros van a caer cerca del río Chicamocha, es lo que más o menos entiendo. (...) PREGUNTO: manifieste al Despacho si antes de ejecutarse esta obra, la vereda de la Peña tenía un acceso fácil para llegar a la misma? CONTESTO: Tenía o tiene el camino de piedra, pero la obra sí sería muy necesaria, ellos lo han dicho que ellos solicitan la carretera ya que para ellos traer sus productos al Municipio de Los Santos deben de utilizar bestias y sus productos en bestias, solo pueden traer 2 bultos de tabaco y los dueños de las bestias deben pagar 15.000 o 20.000 entonces es muy caro y ellos si requieren la carretera (...) PREGUNTO: Sabe usted si los dueños de los predios que fueron afectados con la construcción de la carretera estaban de acuerdo con la ejecución de dicha obra? CONTESTO: No le sé decir. Yo creo que si estaban de acuerdo porque ellos son de la vereda (...)".

5.19. Copia auténtica del acta de liquidación de obra del contrato N° 046-2000⁵⁹ en el que fungía como contratista el señor Víctor Julio Gamboa la cual establece lo siguiente:

"En Los Santos a los diez y seis (16) días del mes de Junio de 2000 se reunieron los señores: VICTOR JULIO GAMBOA ingeniero civil, Contratista; GIOMAR MORENO MÉNDOZA, interventora Secretaría de Planeación y Obras Públicas; Ing. JUAN MANUEL ALFONSO MORENO, supervisor; con el fin de elaborar la presente acta de liquidación, teniendo en cuenta que se ha cumplido con la totalidad de las obligaciones pactas en el contrato.

RELACIÓN Y BALANCE

VALOR DEL CONTRATO: \$ 17.472.000.00

Valor Anticipo (50%) \$ 8.736.000.00

Valor cobrado en Acta N° 1 \$ 8.736.000.00

SUMAS IGUALES \$ 17.472.000.00 \$ 17.472.000.00

En constancia se firma por los que en ella intervinieron: (...)".

5.20 Obra copia auténtica de la póliza de seguro N° 00959563 de cumplimiento ante entidades estatales del 16 de junio de 2000 en la cual funge como beneficiario el municipio de "Los Santos" y como afianzado Víctor Julio Gamboa Cardozo la cual tenía como objeto "Con sujeción a las condiciones generales de la póliza que se anexan, que forman parte integrante de la misma y del asegurado y el tomador declaran haber recibido, Seguro del Estado S.A. garantiza: REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA LOS SANTOS VEREDA LA PEÑA DEL MUNICIPIO DE LOS SANTOS SANTANDER KM00+350 AL KM 00+500 CONTRATO DE OBRA PÚBLICA N° 046-2000" la cual tenía vigencia desde el 16 de junio

del 2000 al 16 de junio de 2005⁶⁰.

5.21 Copia auténtica de la Resolución N°. 222 del 17 de junio de 2000 “por medio de la cual se aprueba una póliza única de cumplimiento” suscrita por el alcalde municipal Miguel Uribe Malagón en la que se resolvió “Aprobar la póliza Única de Seguro de Estabilidad N° 00959563 de SEGUROS DEL ESTADO S.A a favor del Municipio de Los Santos Santander, para garantizar la estabilidad”⁶¹.

5.22 Copia auténtica del registro presupuestal N° 0339 del 14 de mayo de 2000 en la que el tesoro municipal certificó a favor de Víctor Julio Gamboa Cardozo por un valor de \$17.472.000.00⁶².

6. El caso en concreto

Así las cosas, se analizará en el caso bajo estudio si como lo señala en el recurso de apelación la entidad demandante hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del señor Miguel Uribe Malagón, es decir, si se cumplen con los requisitos de la acción de repetición antes señalados, de acuerdo con el material probatorio recaudado.

6.1 Ahora bien, respecto del primer requisito, (calidad del agente) la Sala tendrá por acreditado, de acuerdo con el materia probatorio arrimado al expediente, que señor Miguel Uribe Malagón fungía como alcalde del municipio de Los Santos para el periodo comprendido del 2 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2000⁶³ y para la época de los hechos, fue quien suscribió los contratos⁶⁴ objeto de la demanda de reparación directa.

Por otra parte en la contestación de la demanda en el acápite de hechos señaló el apoderado del demandando que: “*es cierto, para la fecha señalada el señor Miguel Uribe Malagón se desempeñó como Alcalde Municipal de Los Santos (...)*”⁶⁵.

Así las cosas, tenemos que sí se encuentra probado que para la época de los hechos el señor Miguel Uribe Malagón fungió como alcalde del municipio de “Los Santos”, asimismo, que fue quien suscribió los contratos de obra que tenían como objeto la construcción de la carretera que del municipio de Los Santos conduce a la vereda de “La Peña”, cuyo manejo de escombros dio lugar a la acción de reparación directa.

Por lo antes expuesto el primer requisito para la prosperidad de la acción de repetición se encuentra demostrado.

6.2 Para acreditar el segundo de los requisitos (condena, conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere el pago a cargo del Estado), la Subsección observa que dentro del proceso obra copia simple de la sentencia proferida por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y César del 29 de abril de 2005, dentro del proceso de reparación directa instaurada por el señor Arturo Lizarazo Espinosa contra el municipio de Los Santos, a través de la cual se declaró responsable al municipio demandado por los daños ocasionados al actor como consecuencia de la ejecución de una obra pública y la condenó a pagar por concepto de perjuicios materiales la suma de \$11.172.755.

Así las cosas, se cumplió con el segundo de los requisitos exigidos para la prosperidad de la acción de repetición.

6.3 Respecto de la tercera exigencia, esto es, el pago efectivo, la entidad demandante allegó los siguientes medios probatorios:

1. Copia simple del recibo de egresos N° 104 del 22 de febrero de 2006 a favor de Lizarazo Espinosa Arturo por concepto de pago de la sentencia por un valor de \$13.877.709.00, en el mismo en la casilla de recibido sólo obra una firma sin número de identificación⁶⁶.

2 Copia simple de la Resolución N° 068 del 18 de febrero de 2006 “por medio de la cual se reconoce y se ordene un pago de un fallo” a favor del señor Arturo Lizarazo Espinosa por la suma de \$11.172.755 cargo al rubro 03.05.15.2.03.18 del presupuesto general de rentas y gastos de la actual vigencia denominado sentencias judiciales y conciliaciones, por otra parte le reconoció el valor del \$1.642.394 por concepto de los intereses causados desde el 6 de julio de 2005 al 6 de febrero de 2006 y por último, reconoció \$1.000.000 por concepto de costas del proceso⁶⁷.

3 Copia simple del certificado de disponibilidad presupuestal del 18 de febrero de 2006 N° PR000200 del fondo de recursos propios por concepto de sentencia judicial por un valor neto de \$13.877.709.00⁶⁸.

4 Copia del presupuesto comprometido N° PR000200 del 18 de febrero de 2006 por el valor de \$13.877.709.00⁶⁹.

5 Copia simple de la nota de contabilidad N° 000200 del 18 de febrero de 2006 por el valor de \$13.877.709.00⁷⁰.

6 Copia simple del certificado disponibilidad presupuesta del 18 de febrero de 2006 por el valor de \$13.877.709.00⁷¹.

Así las cosas, encuentra la Sala que estos documentos demuestran el pago realizado por la entidad demandante, bajo el entendido que el señor Lizarazo Espinosa recibió el pago por medio de un cheque el cual se evidencia del comprobante de egreso del 22 de febrero de 2006 por la suma de trece millones ochocientos setenta y siete mil seiscientos nueve pesos (\$13.877.709.00), prueba idónea que da convicción a la Sala que tales dineros ingresaron efectivamente al patrimonio del beneficiario.

Así pues, la Sala encuentra que tales medios de prueba son suficientes para dar por demostrado que la entidad demandada cumplió con la carga de probar que la mencionada suma haya sido recibida por el beneficiario, razón por la cual se puede tener por cierto que el municipio demandante cumplió con el deber de cancelar la condena impuesta por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos del Santander, Norte de Santander y César mediante sentencia del 29 de abril de 2005.

Lo anterior permite inferir que se encuentra acreditado el tercero de los requisitos exigidos para la prosperidad de la acción.

6.4 Por último, respecto del requisito consistente en la cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

Bajo las precisiones hechas en la parte conceptual, le corresponde a la Sala en el caso bajo estudio analizar, con el material probatorio obrante en el plenario, si se configura el supuesto fáctico presentado por la entidad demandante, esto es, que la causa para la imposición de la condena se debió a que el señor Miguel Uribe Malagón, alcalde del municipio de “Los Santos” para la época de los hechos, actuó de manera gravemente culposa o dolosa al no prever suficientemente el daño que se podía ocasionar en la ejecución de los contratos 045 y 046 de 2000, con la ocupación de los inmuebles aledaños a la obra en razón del depósito de desechos y escombros.

Ahora bien, para dilucidar este problema como primera medida es pertinente puntualizar, que el señor Miguel Uribe Malagón fungió como alcalde del municipio de Los Santos en el periodo comprendido entre el 2 de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2000, según lo certifica el secretario de Gobierno del municipio de Los Santos – Santander.

De los contratos Nos. 045 y 046 2000 se entiende que el señor Miguel Uribe Malagón, en calidad de alcalde del municipio de Los Santos, se encontraba facultado⁷² para contratar según el Acuerdo N°. 02 del 23 enero del año 2000⁷³ y lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1993, sin que obre prueba que permita inferir que el señor Miguel Uribe Malagón incumplió los requisitos establecidos en la ley de contratación.

Por el contrario, la Sala observa que la construcción de obra objeto de los contratos Nos. 045 y 046 se llevó a cabo en beneficio de la comunidad, que no contaba con acceso vial o carreteable.

En este sentido se observa que las testigos Alix Rodríguez Uribe⁷⁴ y Giomar Moreno Mendoza⁷⁵, funcionarias de la alcaldía del municipio de “Los Santos” para la época de los hechos, indicaron que la carretera que conduce del municipio de “Los Santos” a la vereda “La Peña” se construyó a solicitud de la comunidad, por otra parte ésta última respecto de los estudios que demanda un contrato de obra indicó que se preparó un *“proyecto para presentarlo ante la Gobernación, donde debe figurar el acta de la comunidad concertando sobre ese proyecto, la supervisión la realizó la Gobernación y la interventoría Juan Manuel Alfonso”*; y respecto de los escombros que ocasionaron el daño que dio lugar a la condena en reparación directa, manifestaron que éste se causó como consecuencia de la topografía del terreno.

En el mismo sentido la testigo Paulina Céspedes Aceros⁷⁶ manifestó que la construcción de la carretera fue solicitada por la comunidad y que las condiciones topográficas del terreno -*“es faldudo”*- dieron lugar a que los escombros cayeran cerca al río Chicamocha y de algunos inmuebles cuyos propietarios eran habitantes de la vereda “La Peña”, quienes también estaban de acuerdo con la construcción de la carretera y conocían las molestias que derivaban de la obra.

Entonces, de lo expuesto por los testimonios que quedaron ampliamente citados en el acápite de medios probados, la Sala encuentra que la construcción de la carretera se adelantó por la petición de los habitantes de la vereda “La Peña” que no contaba con el acceso vial, en donde no se evidencia que el demandado haya actuado en desconocimiento de la buena fe pues o el interés público.

De igual forma se reitera que, según el dicho de los testigos, por la topografía del terreno los escombros caían en terrenos aledaños y, si bien este hecho puede indicar que hubo falta de diligencia en la ejecución de la obra respecto del manejo de los desechos y escombros, también debe preverse que el Municipio y, en consecuencia, el alcalde, de conformidad con lo establecido en las cláusulas contractuales, ejercía la vigilancia y control de la ejecución del contrato a través del interventor y el supervisor de la obra. De manera que eran el contratista, el interventor y el supervisor quienes tenían conocimiento directo de la situación presentada y quienes debieron informar a la contratante e, incluso, adoptar las medidas inmediatas para contrarrestar las circunstancias adversas que podían presentarse.

Al respecto, observa la Sala que en el plenario no se acreditó que Miguel Uribe Malagón, en calidad de alcalde del municipio de Los Santos, hubiera sido informado de los inconvenientes que estaba presentado la ejecución de la obra, pues no se allegaron los informes de interventoría o supervisión, las actas de avance de obra o alguna otra prueba donde pudiera verificarse el registro de las circunstancias presentadas o de las medidas adoptadas por quienes intervinieron directamente en la ejecución del contrato, o del mismo contratante, en el manejo adecuado de escombros, limpieza de bienes aledaños y precaución y prevención de daños. Al efecto no puede pasarse por alto que la cláusula sexta del ambos contratos, textualmente establecía la obligación en cabeza del contratista de informar al municipio.

Así las cosas, la Sala no encuentra acreditado que el alcalde del municipio “Los Santos” haya obrado con culpa grave o dolo en la omisión de alguna de sus obligaciones contractuales o legales, o que una actuación suya, dolosa o gravemente culposa, hubiera dado lugar a la ocupación del inmueble causante del daño cuya reparación conllevó la condena en contra del municipio demandante.

Por otra parte, el municipio de “Los Santos” señala que el señor Miguel Uribe Malagón omitió hacer efectiva la póliza de responsabilidad civil extracontractual que respaldaban los contratos de obra, dentro del proceso de reparación directa y de dicha situación deriva una posible culpa grave o dolo que agravó la situación del municipio.

Al respecto, en primer lugar debe preverse que este argumento sólo fue expuesto hasta la presentación del recurso de apelación y no en la demanda introductoria y, adicionalmente, la Sala resalta que según la sentencia de reparación directa, la demanda se radicó el 1 de noviembre

del 2000, se admitió el 16 de agosto de 2001 y fue contestada por el municipio el 4 de octubre de la misma anualidad, es decir, las actuaciones en sede de reparación directa se dieron cuando el mandato de Miguel Uribe Malagón había finalizado, pues conforme a la certificación del personero municipal éste fungió como alcalde hasta el 31 de diciembre del 2000.

De lo expuesto se concluye que no fue bajo la dirección del señor Miguel Uribe Malagón que se ejerció la defensa del municipio de “Los Santos” dentro del proceso de reparación directa.

Seguidamente, es importante resaltar que la sentencia proferida dentro del proceso de reparación directa surtido ante la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y César, no puede valorarse aisladamente como la única prueba idónea para determinar la responsabilidad del demandado.

En cuanto a esta situación, la jurisprudencia de esta Corporación⁷⁷ ha sostenido que,

“En este punto debe reiterarse que la motivación de la sentencia judicial que imponga un condena patrimonial a cargo de una entidad pública y el pago de la misma no son pruebas idóneas para establecer per se la responsabilidad del demandado en acción de repetición. En efecto, en aquellos casos en los cuales la acción de repetición se fundamenta únicamente en las consideraciones que dieron lugar a la imposición de una condena, la Sala ha sostenido que estas no son suficientes para comprometer al demandado ni para concluir que su actuación hubiere sido dolosa o gravemente culposa, dado que la conducta imputada debe ser demostrada en el proceso de repetición en aras de garantizar a favor del demandado el debido proceso, puesto que la acción de repetición es autónoma e independiente respecto del proceso que dio origen a la misma”

En este orden de ideas, analizada la responsabilidad subjetiva de la conducta asumida por el señor Miguel Uribe Malagón, la Sala determina bajo los argumentos expuestos que no existen pruebas que permitan inferir que el demandado actuó de manera dolosa o gravemente culposa razón por la cual se confirmará la sentencia del *A quo*, al no haberse acreditado el cuarto elemento de procedencia de la acción de repetición.

Cabe advertir, que la carencia, deficiencia o indebido material probatorio allegado a cada una de las demandas presentadas por el Estado para la procedencia de la acción de repetición, no ha permitido en esta instancia conceder y en consecuencia, hacer efectiva la acción de repetición, como en el caso analizado en el sub lite, situación que genera desgaste y congestión en la administración de justicia, poca efectividad en el cumplimiento de la finalidad de la acción y en algunos casos, podría llegar a configurarse un detrimento patrimonial del erario público por la sumas pagadas y no recuperadas y adicionalmente, por los costos administrativos generados por la interposición de la demandas, solo para dar cumplimiento a un mandato legal.

7. Condena en costas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se impondrán.

En mérito de lo expuesto, El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección C administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander de Descongestión del 12 de marzo de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia devuélvase el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Magistrado

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Magistrado ponente

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Fls.42 -44 C.1

2 Fl. 47 C.1

3 Fls. 59-68 C.1

4 Fls 70-71 C.1

5 Fls. 101- 103 C.1

6 Fls. 106 – 107 C.1

7 Fl. 112 C.1

8 Fls. 126 – 128 C.1

9 Fls. 132-133 C.1

10 Fl.156 C.1

11 Fls. 165 -166 C.P

12 Esta era una carga de la entidad y su apoderado dentro del proceso contencioso administrativo y no del funcionario que suscribió el contrato.

13 Fl. 173 C.P

14 Fl. 177 C.P

15 Fl. 179 C.P

16 Bajo los mismos términos, el artículo 136 numeral 9 dispone que: *La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.*

17 En la Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001 (Exp: D-3388. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil), la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta norma, resolvió: *“Declarar EXEQUIBLE la expresión “contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”, contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, bajo el*

entendido que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.”

18 Reiteración sentencia del 26 de febrero de 2014 exp. 48.214

19 De acuerdo con la posición de la Sección Tercera los requisitos que debe acreditar la entidad demandante son los siguientes: i) La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena; ii) 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; iii) El pago efectivo realizado por el Estado; iv) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

20 Sentencia de 27 de noviembre de 2006, expediente: 22099; 6 de diciembre de 2006, expediente: 22056; 3 de octubre de 2007, expediente: 24844; 26 de febrero de 2009, expediente: 30329; 13 de mayo de 2009, expediente: 25694; 28 de abril de 2011, expediente: 33407; 9 de mayo de 2010, expedientes: 26044 y 30328; entre otras.

21 FI.30 C.1

22 Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Exp. 26.225.

²³ “...la exigencia del numeral 2º del artículo 254 es razonable, y no vulnera el artículo 83 de la Constitución, como tampoco el 228. En este caso, la autenticación de la copia para reconocerle ‘el mismo valor probatorio del original’ es un precepto que rige para todas las partes en el proceso, y que no tiene otra finalidad que rodear de garantías de certeza la demostración de los hechos, fundamento del reconocimiento de los derechos....” Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-023 de 11 de febrero de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía.

24 Consejo de Estado, sentencia del 18 de enero de 2012 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 1999- 01250.

25 Debe entenderse que aunque exista una norma posterior en materia de prueba del estado civil de las personas aplica el criterio de especialidad como una regla de aplicación dirigida a las autoridades judiciales y administrativas, para dirimir las posibles antinomias que se susciten con otras normas de carácter general. En tal sentido el criterio *lex specialis* supone dar un tratamiento distinto (especial y preferente) a una categoría distinta (especial y preferente) de sujetos o situaciones, en razón de las diferencias que presentan con respecto a la categoría general.

26 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 18 de enero de 2012. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 1999- 01250. Oportunidad en la que se precisó: “De conformidad con las manifestaciones de las partes, para la Sala dicho documento que obra en copia simple, tiene en esta oportunidad mérito para ser analizado y valorado, comoquiera que la parte demandada pidió tener esa copia como prueba y valorarla como tal; en otras palabras, la Nación no desconoció dicho documento ni lo tachó de falso, sino que conscientemente manifestó su intención de que el mismo fuese valorado dentro del proceso.

“En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento aportado por la parte actora en copia simple, admitido como prueba por la Nación que, además, aceptó el hecho aducido con el mismo en la contestación de la demanda.” .

De igual forma, se pueden consultar la sentencia de 7 de marzo de 2011, exp. 20171, M.P. Enrique Gil Botero, oportunidad en la que se precisó: “Lo primero que advierte la Sala es que el proceso penal fue aportado en copia simple por la parte actora desde la presentación de la demanda, circunstancia que, *prima facie*, haría invalorable los medios de convicción que allí reposan. No obstante, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales recientes, se reconocerá valor probatorio a la prueba documental que si bien se encuentra en fotocopia, ha obrado en el proceso desde el mismo instante de presentación del libelo demandatorio y que, por consiguiente, ha surtido el principio de contradicción.

“En efecto, los lineamientos procesales modernos tienden a valorar la conducta de las sujetos procesales en aras de ponderar su actitud y, de manera especial, la buena fe y lealtad con que se obra a lo largo de las diferentes etapas que integran el procedimiento judicial.

“En el caso *sub examine*, por ejemplo, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue acompañada con la demanda y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se entregó como anexo de la misma, circunstancia que no acaeció, tanto así que los motivos de inconformidad y que motivaron la apelación de la providencia de primera instancia por parte de las demandadas no se relacionan con el grado de validez de las pruebas que integran el plenario sino con aspectos sustanciales de fondo que tienen que ver con la imputación del daño y con la forma de establecer la eventual participación en la producción del mismo.

“Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor probatorio a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

“El anterior paradigma fue recogido de manera reciente en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que entra a regir el 2 de julio de 2012– en el artículo 215 determina que se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tienen el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas; entonces, si bien la mencionada disposición no se aplica al caso concreto, lo cierto es que con la anterior o la nueva regulación, no es posible que el juez desconozca el principio de buena fe y la regla de lealtad que se desprende del mismo, máxime si, se insiste, las partes no han cuestionado la veracidad y autenticidad de los documentos que fueron allegados al proceso.”

27 Consejo de Estado. Sentencia del 28 de agosto de 2013. Rad: 25022. M.P: Enrique Gil Botero.

28 Sobre el tema pueden consultarse las siguientes sentencias: 27 de noviembre de 2006, expediente: 22099; 6 de diciembre de 2006, expediente: 22056; 3 de octubre de 2007, expediente: 24844; 26 de febrero de 2009, expediente: 30329; 13 de mayo de 2009, expediente: 25694; 28 de abril de 2011, expediente: 33407, entre otras.

29 Sentencia de 28 de abril de 2001, expediente: 33407.

30 La ley 678 de 2001 agregó que la obligación de pago también puede surgir de una conciliación aprobada legalmente.

31 Al respecto puede consultarse la sentencia del 8 de noviembre de 2007, expediente: 30327.

32 Sentencia del 30 de agosto de 2007, expediente: 29.223; 26 de febrero de 2009, expediente: 30329; 22 de julio de 2009, expediente: 25659.

33 Al respecto pueden consultarse las sentencias que dictó la Sección Tercera: 25 de julio de 1994, expediente: 8483; 21 de octubre de 1994, expediente: 9618; 12 de abril de 2002, expediente: 13922; 5 de diciembre de 2005, expediente: 23218.

34 Sentencia C -100 que dictó la Corte Constitucional el 31 de enero de 2001.

35 Sentencia C - 430 que dictó la Corte Constitucional el 12 de abril de 2000.

36 Sentencia del 31 de agosto de 1999, expediente: 10865.

37 El artículo 83 Constitucional reza: *“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”.*

38 Sentencias C- 374/02, C- 423 /02 y 455/02.

39 Artículos 123 y 209 de la C.P.

40 Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013. Exp. 25.002.

41 Fl. 4-5 C.1

42 Fl. 6 C.1

43 Fl.7 C.1

44 Fl. 8C.1

45 Fl. 9 C.1

46 Fl. 3. C.1

47 Fls. 14-28 C.1

48 Fl. 30 C.1

49 Fl. 33 C.1

50 Fl. 34 C.1

51 Fl. 35 C.1

52 Fl. 36 C.1

53 Fl. 37 C.1

54 Fl.38-39 C.1

55 Fls.40-41 C.1

56 Fls. 79-80 C.1

57 Fls. 84-85 C.1

58 Fls. 86-87 C.1

59 Fls.91-92 C.1

60 Fl.95 C.1

61 Fl.96 C.1

62 Fl.97 C.1

63 Según certificación suscrita por el Secretario de Gobierno del municipio de Los Santos, Santander del 12 de abril de 2007 (Fl. 37 C.1)

64 Contrato N° 045 y 046 del año 2000 (Fls 38 – 39 y 40 -41 C.1)

65 Fl. 59 C.1

66 Fl. 3. C.1

67 Fl. 4-5 C.1

68 Fl. 6 C.1

69 Fl.7 C.1

70 Fl. 8C.1

71 Fl. 9 C.1

72 Constitución Política Artículo 315 Son atribuciones del alcalde:

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

(...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

(...)

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen”.

73 Constitución Política Artículo 313 Corresponde a los concejos:

“(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo

(...)”

74 Fls. 79-80 C.1

75 Fls. 84-85 C.1

76 Fls. 86-87 C.1

77 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2009. Expediente: 27.779.

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 04:44:59