

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil dos mil veinte (2020).

Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00052-00(59153)

Actor: NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Demandado: FERNANDO ALBERTO CEPEDA SARABIA

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN – LEY 1437 DE 2011

Temas: REPETICIÓN - presupuestos de procedencia / juicio de responsabilidad civil patrimonial / Análisis de la responsabilidad imputada a la luz de los conceptos de culpa grave establecidos en el Código Civil.

Procede la Sala a resolver, en única instancia, el medio de control de repetición presentado por la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- en contra del señor Fernando Cepeda Sarabia.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Mediante sentencia de 14 de noviembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander confirmó la decisión de primera instancia en la que se declaró la nulidad parcial de las resoluciones 037 y 050 de 31 de enero de 2000, proferidas por el Director del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT-, en cuanto omitieron el nombre del señor Jorge Rodríguez Boada, inscrito en carrera administrativa, en la nueva planta de personal de dicha entidad. Como consecuencia de la anulación, la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- tuvo que pagar los emolumentos dejados de percibir por el mencionado funcionario hasta el día de su reintegro. Por esta razón, la entidad pública inició un proceso de repetición en contra del señor Fernando Cepeda Sarabia.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

II. ANTECEDENTES

1.- La demanda

Mediante demanda presentada el 20 de abril de 2017 (fls. 6 a 16 c. ppal), la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-, por conducto de apoderado judicial (fol. 1 c ppal), en ejercicio del medio de control de repetición, solicitó que se declarara responsable, a título de culpa grave, al señor Fernando Cepeda Sarabia por la condena que le fue impuesta a la entidad accionante, en sentencia de 10 de febrero de 2012, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cúcuta, la cual fue confirmada el 14 de noviembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

En concreto, la entidad demandante solicitó que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera: declarar que el doctor Fernando Alberto Cepeda Sarabia, quien para la época de los hechos demandados -31 de enero de 2000- desempeñaba el cargo de Director General del extinto Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT- es responsable de los perjuicios ocasionados a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Dicha entidad fue condenada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2000-1314, mediante providencia del catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013), fallo que quedó ejecutoriado el primero (1°) de enero de dos mil catorce (2014). La precipitada condena es el resultado de la conducta gravemente culpable del ciudadano Fernando Alberto Cepeda.

Segunda: condenar al señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia a pagar la suma de trescientos treinta y nueve millones ochenta y tres mil ochocientos nueve pesos m/cte. (\$339.083.809) a favor de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suma que pagó este Ministerio a la beneficiaria, con el propósito de hacer efectiva la condena establecida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Tercera: ordenar la actualización del valor de la condena en los términos indicados por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

Cuarta: ordenar el cumplimiento de la sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 334 y 339 del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo a la remisión del artículo 179 del Código Contencioso Administrativo.

Como fundamentos fácticos de la demanda, se narraron los siguientes:

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Mediante el Decreto 2479 de 15 de diciembre de 1999, el gobierno nacional¹ reestructuró la planta de personal del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (en adelante INAT). Dicha norma fue ejecutada por el director de la entidad a través de las resoluciones 37 y 50 de 31 de enero de 2000, por medio de la cual se estableció la nueva planta de personal de la entidad.

En este último acto, se *“omitió el nombre”* del funcionario Jorge Rodríguez Boada, por lo que se *“plasmó”* su desvinculación al cargo que desempeñaba como conductor mecánico 5310, grado 11, en el área de dirección del nivel regional. A través de oficio 535 de 31 de enero de 2000, el Coordinador del Grupo de Recursos Humanos del INAT le comunicó al señor Jorge Rodríguez Boada la supresión de su cargo.

Por lo anterior, el señor Jorge Rodríguez Boada interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se anulara el acto que ordenó su desvinculación y, como consecuencia, se ordenara su reintegro y el pago de los emolumentos dejados de percibir, toda vez que estaba inscrito en el escalafón de carrera administrativa y tenía mejor derecho a ser reincorporado a la planta de personal del INAT.

El 10 de febrero de 2012, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cúcuta declaró la nulidad de los actos administrativos reseñados, ordenó el reintegro del demandante al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural² y, además, el pago de los sueldos que dejó de devengar desde el momento de la desvinculación hasta la fecha del fallo. Dicha providencia fue confirmada en su totalidad el 14 de noviembre de 2013, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Mediante Decreto 1291 de 2003, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió los derechos y obligaciones del extinto INAT derivados de procesos

¹ A través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

² Toda vez que, para la fecha del fallo, el INAT ya había sido liquidado.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

judiciales, por lo que fue el mencionado ministerio el que dio cumplimiento al fallo.

La parte demandante atribuyó al señor Fernando Cepeda Sarabia la responsabilidad a título de culpa grave y/o dolo “por desviación de poder”, toda vez que fue quien expidió los actos administrativos por medio de los cuales se desvinculó y, posteriormente, se le vulneró el derecho que tenía el señor Jorge Rodríguez Boada por estar inscrito en el escalafón de carrera administrativa

2.- El trámite de primera instancia

La demanda fue admitida mediante providencia de 3 de octubre de 2017 (fls. 193 – 197 c. ppal), la cual se notificó en debida forma al demandado³ y al Ministerio Público (fol. 197, 213 c. ppal).

El señor Fernando Cepeda Sarabia contestó la demanda en la respectiva oportunidad procesal y se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Como razones de su defensa, manifestó que no estaba demostrada en el proceso la culpa grave en la que supuestamente había incurrido, dado que el origen de la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se desvinculó al señor Jorge Rodríguez Boada no había sido la “desviación de poder”, puesto que la anulación se fundó en la vulneración del derecho de preferencia que tenía el funcionario. Además, el análisis realizado por el demandante se originó en las providencias en las que resultó condenado patrimonialmente, pero de aquellas no era posible probar el elemento volitivo del actuar del demandado (fls. 219 - 225 c. ppal).

Como excepciones propuso las siguientes:

- i) Falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto consideró que, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 678 de 2001⁴, solo está legitimado

³ Notificación personal efectuada al demandado el 16 de marzo de 2018 (fol. 213 c. ppal).

⁴ Artículo 8°. *Legitimación*. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley. Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

quien interponga la demanda de repetición dentro de los 6 meses siguientes al pago efectuado por la entidad pública, término que en el presente caso había sido excedido ostensiblemente.

ii) La “no conformación del litisconsorcio necesario”, en tanto que en la expedición de los actos administrativos por medio los cuales se desvinculó al señor Rodríguez Boada intervino no solo el director del INAT, sino que, también, lo hicieron los jefes de áreas internas de la entidad. De ahí que debía ordenarse su vinculación al proceso, ya que era necesaria su comparecencia para adelantarlos válidamente.

iii) La “imposibilidad de atribución de responsabilidad subjetiva”, al estimar que erróneamente se afirmó que el señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia había actuado con desviación de poder, cuando en la demanda se le imputaba una “culpa grave”, todo lo cual no tenía sustento probatorio, pues el motivo por el cual se condenó al INAT, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, consistió en la vulneración del derecho de preferencia del señor Jorge Rodríguez Boada para efectos de reintegrarlo a la planta de personal.

iv) La “ausencia absoluta de prueba de los elementos objetivos de la acción de repetición”, puesto que consideró que no se probó el pago de la sentencia condenatoria en el proceso, ya que solo se allegaron las resoluciones 340 de 6 de agosto de 2015 y 433 de septiembre de 2015, por medio de las cuales se ordenó el desembolso, pero no se observó la “orden de pago emitida por la financiera”.

Agregó que debía declararse la prosperidad de la excepción, por cuanto el demandante no aportó prueba del nombramiento del señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia, ni de los actos administrativos enjuiciados en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, circunstancia que hacía “imposible

que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición: 1. El Ministerio Público. 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional. PARÁGRAFO 1º. Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente. PARÁGRAFO 2º. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

determinar quién era el funcionario que ocupaba el cargo de director general para el momento de los hechos”.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se opuso oportunamente a la prosperidad de las excepciones, pero se limitó a manifestar que la demanda no se encontraba caducada y que era clara la culpa grave del ex Director del INAT, puesto que incorporó a un funcionario, a la planta de personal, con menor derecho de preferencia (fls. 237 a 240 c. ppal).

2.1.- La audiencia inicial

Una vez agotado el trámite correspondiente, el 29 de junio de 2018 se celebró la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En dicha diligencia, luego de la verificación de la asistencia de los intervinientes, se advirtió la inexistencia de alguna circunstancia que pudiera afectar la validez de lo actuado y, al no encontrar configurada ninguna excepción previa y/o mixta se procedió a hacer una síntesis de la demanda y su contestación con el objeto de fijar el litigio, para luego proceder al decreto de pruebas (CD de la audiencia inicial, fol. 245 del c. ppal).

En la etapa de resolución de excepciones, el Despacho concluyó que la excepción denominada como *“imposibilidad de atribución de responsabilidad subjetiva”* y parte de la llamada *“ausencia absoluta de prueba de los elementos objetivos de la acción de repetición”* no correspondían a ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 100 del Código General del Proceso, sino a argumentos de defensa tendientes a desvirtuar las pretensiones. Por esta razón, se supeditó su resolución al momento de resolver de fondo la presente controversia.

Por el contrario, la falta de legitimación, la indebida integración del litisconsorcio necesario y la denominada *“ausencia absoluta de prueba de los elementos objetivos de la acción de repetición”*, únicamente en relación con la falta de prueba del pago,

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

sí correspondían a excepciones previas y/o mixtas, por lo que se estimó procedente pronunciarse sobre aquellas en esa diligencia.

Frente a la excepción de falta de legitimación por activa, se concluyó que el alcance del artículo 8° de la Ley 678 de 2001, se limitó a regular el comportamiento de los funcionarios encargados de incoar las demandas de repetición, sin tocar la legitimación de los entes públicos interesados en repetir una condena impuesta en su contra⁵, por lo que se despachó de manera desfavorable esta excepción.

En relación con la falta de integración del litisconsorcio necesario, se concluyó que la habilitación para repetir es potestativa de la entidad que resultó afectada con la condena, es decir, es discrecional que el ente estatal decida frente a qué y a quiénes pretende iniciar el juicio patrimonial⁶, por lo que la facultad para demandar en este medio de control no podía ser “subrogada” a un particular, pues quien la ejerce es directamente el Estado a través de la entidad que se vio afectada con una condena, circunstancia por la que no es posible, amparado en la existencia de la figura litisconsorcial, concluir que era procedente la vinculación de los “jefes de las áreas internas” del INAT.

Finalmente, en relación con la falta de acreditación del requisito de procedibilidad, el Despacho, una vez revisado el expediente, concluyó que la entidad demandante demostró haber pagado la condena judicial que generó el ejercicio de la presente repetición en contra del señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia, en los términos que exige la ley, por lo que se negó la prosperidad de esta excepción.

Las anteriores decisiones fueron notificadas en estrados y, una vez se surtió el correspondiente traslado, las partes y el Ministerio Público no interpusieron recursos.

Acto seguido, la fijación del litigio fue puesta a consideración de las partes, quienes manifestaron su aceptación, sin hacer ninguna observación. En este acto procesal,

⁵ En igual sentido se pronunció la Sección Tercera de esta Corporación en auto de 20 de noviembre de 2003, exp. 23.052, M.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de 18 de mayo de 2017, exp. 58.078, M.P.: Hernán Andrade Rincón.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

se concluyó que la *litis* se contraía a determinar si el señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia incurrió en conducta gravemente culposa o dolosa al expedir los actos administrativos por medio de los cuales se desvinculó y, posteriormente, se vulneró el derecho de preferencia que tenía el señor Jorge Rodríguez Boada para efectos de ser nombrado nuevamente en la planta de personal del INAT, los cuales fueron anulados por el Juzgado Primero de Administrativo de Descongestión de Cúcuta el 10 de febrero de 2012, decisión que fue confirmada el 14 de noviembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander⁷.

En la etapa destinada a resolver sobre las medidas cautelares, se dejó constancia de que estas no fueron solicitadas, por lo que no había lugar a efectuar pronunciamiento alguno al respecto. En similar sentido, se resolvió la fase de conciliación, toda vez que las partes manifestaron que no tenían ánimo conciliatorio.

Posteriormente, se ordenó tener como pruebas dentro del proceso, con el valor probatorio que les correspondiera, según la ley, las que fueron allegadas al expediente con la demanda y su contestación. También se accedió a la solicitud de la parte actora tendiente a que se allegara copia del manual de funciones del director del INAT para la época de los hechos. Igualmente, fueron decretados los testimonios de los señores Señor Rodolfo Hallbau, Humberto Luis Castellanos, Anatolio Santos Olaya, Lucas Ariza, pedidos por el extremo pasivo de la *litis*. Para su recepción, se libraron los correspondientes despachos comisorios a los Tribunales Administrativos del Atlántico y Cesar.

Finalmente, de oficio, se decretó que fuera traído el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho antecedente, el cual fue adelantado por el señor Jorge Rodríguez Boada en contra del INAT.

2.2.- La audiencia de pruebas

⁷ Video 2, minutos 2:15 a 10:10 de la audiencia inicial (cd obrante a folio 245 c. ppal).

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

El 5 de julio de 2019, se celebró la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En esta diligencia se incorporaron las pruebas documentales allegadas⁸, se ordenó agregar al expediente los despachos comisorios⁹ –pruebas testimoniales- y se corrió el correspondiente traslado a las partes y el Ministerio Público. También se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se procedió a correr traslado para que las partes y el Ministerio Público presentaran por escrito sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente (CD de la audiencia de pruebas, fol. 252 del c. ppal).

2.3.- Los alegatos de conclusión

En esa oportunidad, la parte actora manifestó que la responsabilidad del demandado se encontraba debidamente probada en el expediente, toda vez que el señor Fernando Cepeda Sarabia vinculó a la planta de personal del INAT a un funcionario con menor derecho que el señor Jorge Rodríguez Boada, con lo cual vulneró el derecho de preferencia de este último, el cual tenía por estar inscrito en el escalafón de carrera administrativa (fls. 255 – 257 c. ppal).

En sus alegatos, la parte demandada solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda. Manifestó que no estaba demostrada la conducta gravemente culposa y/o dolosa, toda vez que el señor Fernando Cepeda Sarabia actuó cumpliendo una “orden presidencial”, esto era, la de aplicar el Decreto 2479 de 1999, mediante el cual se reformó la estructura de la planta de personal del INAT. Por esta razón, aquel comisionó a los directores de la regionales para que le manifestaran “cuáles eran los cargos que debían ser suprimidos y consecuentemente las personas indemnizadas si a ello hubiere lugar”. Agregó que el demandado actuó con:

⁸ En particular, se ordenó copiar magnéticamente los cuadernos principales 1, 2, 47 y 48 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, para, una vez fuera decidido el asunto de fondo, se ordenara remitir los originales al despacho de origen.

⁹ En los términos del inciso segundo del artículo 40 del Código General del Proceso. “Toda actuación del comisionado que exceda los límites de sus facultades es nula. La nulidad podrá alegarse a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación del auto que ordene agregar el despacho diligenciado al expediente. La petición de nulidad se resolverá de plano por el comitente, y el auto que la decida solo será susceptible de reposición”.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

[P]leno convencimiento de que sus colaboradores, quienes conformaban los comités tanto regionales como a nivel nacional, fueron los que después del estudio que se hiciera de cada caso, aconsejaron al director del INAT, sobre quiénes eran las personas a quienes se les iba a indemnizar y por esta razón procedió (...) (fls. 259 - 260 c. ppal).

Aunado a lo anterior, hizo énfasis en que, con las pruebas testimoniales, se probó que el señor Cepeda Sarabia obró con confianza legítima en los comités que se crearon para la reestructuración del INAT.

Finalmente, precisó que, si bien los jueces de la nulidad con restablecimiento aludieron a una “desviación de poder”, lo cierto fue que anularon los actos porque se vulneró el derecho de preferencia, sin que se hubiera descartado que los dos funcionarios aspirantes al cargo en cuestión tuvieran derecho sobre el mismo.

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

III. CONSIDERACIONES

1.- Prelación de fallo

La Sala decide el presente caso en virtud del acta 15 de 6 de mayo de 2005, en la que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado aprobó que los procesos de repetición podrán fallarse por las Subsecciones, sin sujeción al turno respectivo, pero respetando el año de ingreso del expediente al Consejo de Estado.

2.- Competencia

De conformidad con el numeral 13 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala tiene competencia para resolver la presente controversia en única instancia, ya que esta Corporación conoce de las demandas de repetición interpuestas en contra de los representantes de las entidades del orden nacional, entre otros¹⁰.

¹⁰ “De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Al respecto, se recuerda que en el *sub lite* se pretende la declaratoria de responsabilidad patrimonial de quien fungió como director¹¹ del INAT, el que, a su vez, tenía el carácter de establecimiento público del orden nacional por disposición del artículo 2 del Decreto 21 de 1995¹², por lo que forzoso es concluir que esta Corporación tiene competencia funcional para conocer sobre la demanda interpuesta en única instancia.

3.- Ejercicio oportuno del derecho de acción

En el caso concreto, la condena impuesta a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹³, y por la cual pretende repetir en contra del señor Fernando Cepeda Sarabia, fue proferida el 10 de febrero de 2012 y confirmada el 14 de noviembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la cual quedó debidamente ejecutoriada el 17 de enero de 2014 (fol. 17 c. ppal).

En el *sub lite*, el pago de la condena se efectuó en su totalidad el 5 de octubre de 2015, según se desprende de la certificación expedida por el Coordinador del grupo de Tesorería del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fol. 152 c. ppal).

De conformidad con el literal L del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad para la pretensión de la demanda de repetición empieza a correr a partir de la fecha en la que efectivamente se realice el pago cuyo reintegro se pretende o,

los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del Tribunal Superior Militar y, en general, de los representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional”.

¹¹ De conformidad con el artículo 19 del Decreto 21 de 1995, el Director del INAT era quien tenía la representación legal de dicha entidad pública.

¹² “Artículo 2°. Naturaleza. El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que se organiza conforme a las normas establecidas por el Decreto número 1278 del 21 de junio de 1994, las demás normas reglamentarias y las contenidas en los presentes Estatutos y Estructura Interna”.

¹³ Se recuerda que el fallo judicial antecedente se profirió cuando el INAT ya había sido liquidado, por lo que fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el que asumió las obligaciones derivadas de su ejecución.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 10 meses previstos en el artículo 192 *ibidem*¹⁴.

Al respecto, conviene precisar que la Subsección ha dejado claro que el plazo para pagar con que cuenta la entidad pública deberá computarse con arreglo a la antigua codificación -18 meses, artículo 177- si el proceso que le da base a la repetición se tramitó bajo ese régimen jurídico y se ordenó sufragar la condena en esos términos¹⁵.

Así, la Sala debe poner de presente que la condena objeto del *sub examine* se profirió dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició su trámite en vigencia del Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984-. De igual manera, la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- debía cumplirla en los términos de los artículos 177 y 178 de ese mismo cuerpo normativo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, en el presente caso es necesario determinar –en principio- cuándo se produjo el pago de la indemnización impuesta por la jurisdicción en la sentencia condenatoria a la entidad pública, el cual no sólo tiene incidencia para acreditar uno de los requisitos para la prosperidad de la acción de repetición¹⁶, sino que, a la vez, es un aspecto fundamental para verificar el presupuesto procesal del ejercicio oportuno del derecho de acción.

Como se dejó visto, la sentencia que condenó al INAT cobró ejecutoria el 17 de enero de 2014, por lo cual el plazo de 18 meses de que trata el artículo 177 del

¹⁴ “Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de 5 de abril de 2017, exp. 58762, M.P.: Hernán Andrade Rincón.

¹⁶ De acuerdo con el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política y las normas que lo desarrollan, artículos 77 y 78 del C.C.A. y la Ley 678 de 2001, para que una entidad pública pueda ejercer la acción de repetición, deben concurrir y reunirse los presupuestos y requisitos a saber: a) Que una entidad pública haya sido condenada a reparar los daños antijurídicos causados a un particular, o resulte vinculada a la indemnización del daño en virtud de una conciliación u otra forma legal alternativa de terminación o solución pacífica de un conflicto; b) Que la entidad haya pagado a la víctima del daño la suma determinada en la sentencia condenatoria o en la conciliación; y c) Que la condena o la conciliación se hayan producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario o de un particular que ejerza funciones públicas. Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, exp. 28.448, Actor: Lotería La Nueve Millonaria de La Nueva Colombia Ltda. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984- corrió hasta el 18 de julio de 2015, lapso dentro del cual no se realizó el pago.

En ese contexto, en este caso debe concluirse que el término de caducidad debe computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo que tenía la entidad pública para pagar, por lo que el límite para interponer la demanda fue el 19 de julio de 2017 y, dado que aquella se presentó el 20 de abril de ese mismo año (fol. 1 c. ppal), resulta evidente que el ejercicio del derecho de acción fue oportuno.

4.- La legitimación en la causa

La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- está legitimado en la causa por activa, en los términos del artículo 8° de la Ley 678 de 2001, por ser la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero declarada en sentencia por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este punto, conviene aclarar que la demanda fue presentada por la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-, a través de apoderado, en consideración a la liquidación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT¹⁷.

En cuanto a la legitimación por pasiva, se tiene que la demanda se dirigió en contra del señor Fernando Cepeda Sarabia, quien para el momento de los hechos que dieron lugar a la condena patrimonial contra la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-, se desempeñaba como director general del INAT y, además, suscribió el acto administrativo que posteriormente fue declarado parcialmente nulo, tal como se explicará más adelante.

¹⁷ Mediante Decreto 1291 de 21 de Mayo de 2003 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suprimió el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT- y ordenó su liquidación. En el artículo 18 relativo a los procesos judiciales señaló: “El Gerente Liquidador deberá continuar atendiendo dentro del proceso de liquidación los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término, hasta tanto se efectúe la entrega de inventarios al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá, una vez culminada la liquidación del Instituto, la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de éstos” (fs. 245 - 253 c. 1). En la resolución 00506 de 29 de diciembre de 2006, el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT- en liquidación, declaró terminado el proceso de liquidación del Instituto.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

5.- Cuestión previa: valor probatorio de la prueba trasladada y de las copias simples obrantes en el proceso

Previo a continuar con el análisis, debe aclararse que fue allegado al presente proceso el expediente 54-001-23-31-000-2000-01319-02 correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que adelantó el señor Jorge Rodríguez Boada en contra del INAT, con ocasión de su desvinculación de la planta de personal de la entidad pública.

Dicho proceso cumple con las exigencias del artículo 174 del Código General del Proceso¹⁸ para su valoración como prueba trasladada, pero únicamente en relación con las pruebas documentales allegadas, puesto que han obrado a lo largo del proceso en el expediente y no fueron controvertidas por la parte demandada.

Así mismo, se advierte que junto con la demanda se aportaron otras piezas procesales en copia simple, documentos que igualmente son susceptibles de valoración, al tenor de la postura unificada de la Sección Tercera en cuanto al valor probatorio de las copias desprovistas de autenticidad que han obrado a lo largo del proceso sin cuestionamiento alguno de las partes¹⁹.

6.- Presupuestos de prosperidad de la repetición. Reiteración de jurisprudencia

Este medio de control, como mecanismo judicial que la Constitución y la ley otorgan al Estado tiene como propósito el reintegro de los dineros que por los daños antijurídicos causados como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex servidor público e incluso del particular investido de una función pública, hayan salido del patrimonio estatal para el reconocimiento de

¹⁸ Artículo 174. "Prueba trasladada y prueba extraprocesal. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales. La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan".

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, expediente 25022, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

una indemnización. Así, la finalidad del mismo lo constituye la protección del patrimonio estatal, el cual es necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho²⁰.

Como una manifestación del principio de la responsabilidad estatal, el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política señala que *“en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”*.

En tal sentido, la antes denominada acción de repetición fue consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo, pueda solicitar de éste el reintegro de lo que hubiere pagado como consecuencia de una sentencia o de una conciliación o de otra forma de terminación de un conflicto.

De conformidad con la disposición legal anotada, el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal, está facultado para demandar a la entidad pública, al funcionario o a ambos. En este último evento, la responsabilidad del funcionario habrá de establecerse durante el proceso correspondiente.

Esta posibilidad ha sido consagrada también en ordenamientos especiales tales como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, la cual, en su artículo 71, consagró que *“en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”*, norma referida, en este caso, a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección A, sentencia de 24 de febrero de 2016, exp. 36.310, M.P.: Hernán Andrade Rincón.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

El mandato constitucional del inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política encuentra su desarrollo en la Ley 678 del 3 de agosto de 2001, *“por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”*.

Dicha ley definió la repetición como una acción –hoy medio de control- de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, haya dado lugar al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. El mismo medio de control se ejercerá contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

La Ley 678 de 2001 reguló tanto los aspectos sustanciales como los procesales del medio de control de repetición y del llamamiento en garantía. Con tales propósitos fijó, bajo la égida de los primeros, generalidades como el objeto, la noción, las finalidades, el deber de su ejercicio y las especificidades, al igual que las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se califica la conducta del agente, al tiempo que consagró algunas presunciones legales con obvias incidencias en materia de la carga probatoria dentro del proceso; y con los segundos, reguló asuntos relativos a la jurisdicción y competencia, legitimación, desistimiento, procedimiento, término de caducidad de la acción, oportunidad de la conciliación judicial o extrajudicial, cuantificación de la condena y determinación de su ejecución, así como lo atinente al llamamiento en garantía con fines de repetición y las medidas cautelares en el proceso.

Sin embargo, como se advirtió anteriormente, los hechos y actos ocurridos bajo el imperio y vigencia del régimen jurídico precedente a la expedición de la Ley 678 de 2001, potencialmente constitutivos de la acción de repetición contra funcionarios o ex funcionarios o particulares en ejercicio de función pública, tenían un régimen integrado por varias disposiciones tanto sustanciales como procesales que, aunque dispersas, permitían exigir la responsabilidad del agente del Estado en los términos consagrados en el inciso segundo del artículo 90 de la Carta Política.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Así las cosas, para dilucidar el conflicto de leyes por el tránsito de legislación, la jurisprudencia ha sido clara al aplicar la regla general según la cual la norma nueva rige hacia el futuro, de manera que aquella sólo rige para los hechos producidos a partir de su nacimiento y hasta el momento de su derogación. Solo excepcionalmente las leyes pueden tener efectos retroactivos.

Lo anterior permite entender que los actos o hechos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público acaecidos con anterioridad a la Ley 678 de 2001, continúan rigiéndose por la normatividad anterior, máxime cuando la responsabilidad del agente es subjetiva, en tanto única y exclusivamente compromete su patrimonio por razón o con ocasión de su conducta calificada a título de dolo o de culpa grave.

De manera que si los hechos o actos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público tuvieron ocurrencia con posterioridad a la vigencia de Ley 678 de 2001, para determinar y enjuiciar la falla personal del agente público será aplicable esta normativa en materia de dolo y culpa grave, sin perjuicio de que dada la estrecha afinidad y el carácter civil que se le imprime a la acción en el artículo 2º de la misma ley, excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que doctrinal y jurisprudencialmente se han estructurado en torno a la responsabilidad patrimonial por el daño, en lo que no resulte irreconciliable con aquélla y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la Constitución Política).

Si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad hubieren acaecido con anterioridad a la expedición de la Ley 678 de 2001, las normas sustanciales aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público, que es la que constituye la fuente de su responsabilidad patrimonial frente al Estado, en cuyos eventos es necesario remitirse directamente al criterio de culpa grave y dolo que plantea el Código Civil.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Frente a estos conceptos, el Consejo de Estado²¹ ha dicho 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 acerca de 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 los de buena fe, contenidos en la Constitución Política²² y en la ley, a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia.

Ahora bien, la prosperidad de la acción de repetición está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos: *i)* la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; *ii)* el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; *iii)* la calidad del demandado como agente, ex agente del Estado demandado o particular en ejercicio de función pública; *iv)* la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado; *v)* que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.

En relación con lo anterior, se debe precisar que la no acreditación de los dos primeros requisitos, esto es la imposición de una obligación a cargo de la entidad pública demandante y el pago real o efectivo de la indemnización respectiva por parte de esa entidad, tornan improcedente la acción y relevan al juez por completo de realizar un análisis de la responsabilidad que se le imputa a los demandados.

En efecto, los supuestos referidos constituyen el punto de partida para estudiar de fondo los hechos atribuibles a la conducta de quienes han sido demandados, pues el objeto de la repetición lo constituye la reclamación de una suma de dinero que hubiere sido cancelada por la entidad demandante, de manera que la falta de

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 31 de agosto de 1999, exp. 10.865, M.P.: Ricardo Hoyos Duque.

²² El artículo 83 Constitucional estipula: "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".

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

prueba de ese daño desvirtúa totalmente el objeto de la acción, en relación con la cual se habría de concluir que carece de fundamento y, por tanto, en tales casos, se deberán negar las súplicas de la demanda.

7.- Problema jurídico

Previa acreditación de la existencia del daño, la Sala examinará si el pago realizado por la entidad pública demandante, como consecuencia de la nulidad parcial de las resoluciones 037 y 050 de 31 de enero de 2000, es o no atribuible patrimonialmente, a título de culpa grave y/o dolo, al señor Fernando Cepeda Sarabia²³.

Por razones prácticas y metodológicas, la Sala verificará, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos procesales para que proceda el medio de control de repetición y, en segundo término, en caso de verificarse, establecerá si los demandados actuaron con culpa grave, como lo asegura la entidad demandante

8. El daño: la existencia de una condena judicial y el pago

Para efectos de resolver el caso concreto debe establecerse, en primer término, si se produjeron los daños alegados en la demanda, para, luego, entrar a definir si éstos resultan imputables, a título de culpa grave y/o dolo, a la parte demandada.

Como el proceso de repetición es "*una acción civil patrimonial*"²⁴ y su finalidad no es precisamente la de indemnizar a la entidad pública por un daño antijurídico sino la de restituir patrimonialmente una suma pagada como consecuencia de aquel, la Sala encontrará acreditado el daño en este caso si se verifica que se profirió tanto una condena en contra del ente estatal demandante, así como la prueba material del pago realizado por esta a favor del beneficiario de aquella.

²³ En esos términos se fijó el litigio en la audiencia inicial realizada el 29 de junio de 2018.

²⁴ Artículo 2 de la Ley 678 de 2001.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

En ese contexto, valorado en conjunto el material probatorio y de conformidad con la fijación de litigio, ha de decirse que se encuentran acreditados los siguientes hechos que tienen relación con el daño alegado en la demanda:

El 10 de febrero de 2012, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cúcuta condenó a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁵- como consecuencia de la anulación parcial de las resoluciones 037 y 050 de 31 de enero de 2000, por medio de las cuales estableció la nueva planta de personal del INAT, en los siguientes términos:

Tercero: Declarar la nulidad parcial de las resoluciones n°. 0037 y 0050, ambas del 31 de enero de 2000, proferidas por el Director General del INAT, en cuanto no incorporaron al señor Jorge Rodríguez Boada (...) en la planta de personal, en el cargo de conductor mecánico, código 5310, grado 11, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto: Ordenar a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (INAT liquidado), reintegrar al señor Jorge Rodríguez Boada (...) al cargo de conductor mecánico, código 5310, grado 11, que venía desempeñando en el INAT al momento de su retiro (1 de febrero de 2000), o a otro de igual o superior categoría, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Quinta: Condenar a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (INAT liquidado), al pago al señor Jorge Rodríguez Boada (...) de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de retiro del servicio y hasta que se produzca el reintegro efectivo al cargo (...) (fls. 27 – 34 c. ppal).

El fallo antes reseñado fue confirmado en su totalidad el 14 de noviembre de 2013, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander (fls. 35 – 42 c. ppal).

Además, en el expediente obra el certificado de 6 de octubre de 2015, por medio del cual la Coordinadora del Grupo de Tesorería certificó el pago total de la obligación al señor Jorge Rodríguez Boada, beneficiario de la condena en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (fol. 152 c. ppal).

²⁵ La condena se dirigió en contra de esta entidad pública, dado que asumió las funciones del extinto INAT.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

A juicio de la Sala, de conformidad con lo estipulado en el artículo 142²⁶ de la Ley 1437 de 2011, la referida certificación constituye prueba idónea y suficiente del pago de la condena asumida por la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁷.

Así las cosas, se encuentra debidamente probada la condena patrimonial y el pago realizado por la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo que se concluye que se probó el daño en el presente proceso. El *quantum* del mismo, en el caso de ser procedente la condena, será determinado en el acápite de perjuicios.

9.- La imputación

9.1.- La condición de agente o ex agente estatal del demandado

Previo a realizar el análisis subjetivo de la conducta imputada, la Sala considera necesario establecer que se encuentre completamente probado que el demandado fue quien profirió el acto administrativo declarado nulo y respecto del cual se condenó a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-, ya que ante su ausencia se vería relevada de analizar los demás supuestos de la responsabilidad civil patrimonial.

De este modo, debe aclararse que al expediente se allegaron las resoluciones que fueron anuladas parcialmente en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, estas son, las de número 037 y 050 de 31 de enero de 2000. De estos actos administrativos se observa que fueron suscritos por el Director General del INAT, el señor Fernando Cepeda Sarabia (fls. 29 – 39 c. 47). Igualmente, este hecho fue aceptado por la parte demandada en la etapa de fijación del litigio (fol. 245 c. ppal). Por lo anterior, se tiene acreditada la calidad de funcionario público que desempeñaba el demandado para la época de los hechos y su participación en los mismos.

9.2.- Análisis de la conducta

²⁶ Artículo 142. Repetición (...) “Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño”.

²⁷ En similar sentido se pronunció la Subsección A en sentencia de 29 de noviembre de 2018, exp. 50.031 M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Establecida la existencia del daño y la condición de ex agente estatal del demandado, es necesario verificar si este le resulta imputable jurídica y fácticamente, toda vez que, a juicio de la parte actora, aquel es responsable a título de *“culpa grave y/o dolo por desviación de poder”*, por la condena que le fue impuesta, en la medida en que fue quien profirió los actos administrativos anulados parcialmente en la sentencia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así, conviene precisar que los hechos por los cuales se condenó a la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- en el proceso antecedente ocurrieron el 31 de enero de 2000 –fecha de los actos administrativos-, esto es, cuando aún no estaba en vigencia la Ley 678 de 2001, por lo que la norma aplicable para estudiar la conducta imputada en este caso corresponderá al artículo 90 constitucional, los artículos 77 y 78 del Decreto 01 de 1984 y las estipulaciones que sobre culpa grave y dolo se encuentran en el Código Civil.

Por lo anterior, resulta pertinente aclarar que la Ley 678 de 2001, si bien debe ser aplicada en aspectos procesales -como antes ya se explicó-, lo cierto es que, en lo que toca a la conducta del demandado, el análisis deberá realizarse a la luz de las normas sustanciales vigentes al momento de la comisión de la misma.

La Sala²⁸, a partir de lo previsto por el artículo 63 del Código Civil, la doctrina y la jurisprudencia tienen determinado que la *“culpa”* es la conducta reprochable de quien generó un daño antijurídico, no querido por él, pero que se desencadena por omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado, al no prever los efectos nocivos de su acto o, cuando habiéndolos previsto, confió imprudentemente en poder evitarlos. Así mismo, reviste el carácter de *“culpa grave”* aquel comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario, al paso que el dolo es asimilado a la conducta realizada con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de diciembre de 2019, exp. 55645.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Estas nociones, aunque propias del ámbito del derecho común, deben ser acompañadas con la órbita del servidor público, esto es, a la luz del “principio de legalidad”²⁹, puesto que:

Al no haberse precisado o definido legalmente, de manera específica para efectos de la acción de repetición, los conceptos de ‘culpa grave’ y ‘dolo’, la jurisprudencia (...) acudió inicialmente a la noción recogida y desarrollada por el ordenamiento civil, en cuyo artículo 63 (...) se distingue entre la culpa grave, la culpa leve y la culpa levísima, para efectos de señalar que culpa o negligencia grave es el descuido en que ni siquiera incurrirían las personas negligentes o de poca prudencia en el manejo de sus propios negocios. Así mismo, el aludido artículo 63 precisa que en materia civil esa culpa se equipara al dolo que, a su vez, se concibe como ‘la intención positiva de inferir injuria a la persona o a la propiedad de otro’.

(...)

En términos generales la doctrina autorizada ha sostenido, que el dolo hace referencia a ‘la intención dirigida por el Agente del Estado a realizar la actividad generadora del daño’, mientras que la culpa grave tiene que ver con ‘aquella conducta descuidada del Agente estatal’, causadora del daño que hubiera podido evitarse con la diligencia y cuidado que corresponde a quien debe atender dicha actividad en forma normal’³⁰.

De ahí que en sede de repetición la responsabilidad del agente estatal sólo puede predicarse en la medida en que se compruebe su actuación dolosa o gravemente culposa. Por ello, es claro que bajo el régimen sustantivo anterior a la Ley 678 de 2001 tampoco bastaba con que se hubiera declarado la responsabilidad del Estado para que se declarara automáticamente la responsabilidad patrimonial del agente público, “pues (...) se debe demostrar su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, y luego de un debate probatorio sobre estas modalidades de actuación del Agente público que comprometen su responsabilidad”³¹.

²⁹ Por cuya virtud, “la autoridad administrativa, en tanto ejecutora de la ley, sólo puede ejercer las facultades que ésta le haya encomendado, toda vez que la ley es la más importante garantía de los derechos frente a la tentativa de abuso del gobernante. Principio de legalidad que busca la limitación del papel del ejecutivo (De Laubadère), en tanto éste se encarga de traducir la ley en la realidad y por lo mismo ella constituye a la vez fundamento y límite a su accionar (Rivero). De modo que la Administración actúa secundum legem en tanto actividad estatal sub-legal (Marienhoff)”. “La acción de cumplimiento en Colombia: ¿Un medio de control judicial de la administración que no produjo los efectos que se esperaban?”, en A.A.V.V., El derecho público en Iberoamérica, Libro homenaje al profesor Jaime Vidal Perdomo, Tomo II, Bogotá, Universidad de Medellín y Temis, 2010, pp. 481 y ss.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2006, exp. 16887, M.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia 3 de octubre de 2007, exp. 24.844, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

En tal virtud, el juez de la acción de repetición debe evaluar la conducta del agente público a la luz de las nociones de culpa grave o dolo para determinar si hay lugar o no a atribuirle responsabilidad, previo un juicio de valor de su conducta.

En el caso concreto, se tiene que, de conformidad con el acervo probatorio allegado al proceso, no se acreditó que el accionado actuara con culpa grave y/o dolo, según lo establecido por el artículo 63 del Código Civil, por las razones que pasan a explicarse.

En primer lugar, es preciso reiterar que el régimen jurídico sustancial aplicable es el anterior a la entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001, es decir, que no hay lugar en este caso a aplicar las presunciones legales o *iuris tantum*, que prevé dicha ley.

En este sentido, conviene precisar que la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado no equivale automáticamente al dolo o la culpa grave y, por ello, la responsabilidad personal del agente estatal en procesos de repetición sólo puede predicarse en la medida en que se acredite, en esta sede judicial, que su conducta fue dolosa o gravemente culposa.

De esta forma, el criterio que tiene el juez contencioso administrativo en el fallo de responsabilidad patrimonial del Estado no ata al juez de repetición³², ya que en esta sede judicial se puede hacer una valoración y calificación distinta, en la medida en que ya no se ocupa de evaluar la responsabilidad del Estado, sino la conducta del servidor o ex servidor público.

Así, la Sala procede a estudiar las pruebas obrantes en el expediente en punto a aclarar si se demostró o no la conducta gravemente culposa y/o dolosa que se le atribuyó al señor Fernando Cepeda Sarabia.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de diciembre de 2007, exp. 29.222, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

Valorado en conjunto el material probatorio, ha de decirse que se encuentran acreditados los siguientes hechos relacionados con la conducta del ex funcionario estatal:

Mediante resolución 1213 de 1° de noviembre de 2000, se estableció el manual de funciones y requisitos del Director General del INAT. Dentro de sus funciones se encontraban, entre otras, la de representar legalmente al instituto, nombrar y remover los empleados para los cargos creados por la junta directiva y proponer a esta la creación y supresión de cargos cuando las necesidades del servicio lo requirieran. Como requisitos del cargo, se estipularon los siguientes:

Educación: título universitario en ingeniería civil, ingeniería agronómica, ingeniería agrícola, agronomía, economía, administración de empresas, ingeniería industrial, administración pública, derecho, administración de negocios, medicina, veterinaria y zootecnia. Título de formación avanzada o de postgrado en área relacionada. Matrícula o tarjeta profesional. Experiencia. Cuarenta y dos (42) meses de experiencia profesionales relacionada con el cargo (fol. 266 c. ppal).

No obstante, dicha prueba no será tenida en cuenta para efectos del análisis de la conducta que aquí se estudia, toda vez que el acto administrativo que identifica las funciones del director general del INAT es de fecha posterior a los hechos que se le imputan en el *sub lite*, esto es, del 31 de enero de 2000, momento de la expedición de los actos que se anularon parcialmente en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, mediante decreto 2479 de 15 de diciembre de 1999, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural *“modificó la planta de personal del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT–”*. Dicha reestructuración estaba avalada, de conformidad con sus considerandos, en que esta última entidad presentó *“los estudios de que tratan los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, y 148 y 155 del Decreto 1572 de 1998... para efectos de modificar su planta el cual obtuvo concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública”* (fls. 25 – 28 c. 47).

De la lectura del acto administrativo, para lo que aquí interesa, se evidencia que se suprimieron 21 cargos de conductor mecánico, código 5310, grado 11, de la planta

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

de personal del INAT, por lo que dentro del organigrama de la misma quedaron solamente 5 de los referidos cargos.

Además, lo consignado en el acto de reestructuración –arriba expuesto–, guarda consonancia con lo demostrado en este expediente, toda vez que está probado que el INAT realizó un estudio técnico para la reestructuración global de la planta de personal para el año de 1999³³, dado que *“la estructura interna no puede garantizar la ejecución y funcionalidad de los programas y dependencias, para lograrlo se requiere modificar la planta de personal, de acuerdo con los resultados que arroje el presente estudio técnica, garantizando calidad y eficiencia en los programas del instituto”*. El escrito, entre otras cosas, menciona que la planta global estaba compuesta por 892 funcionarios y que el ajuste pretendía una reducción de los mismos a 442 servidores (fls. 147 – 171 c. 47).

También se encuentra acreditado que el 31 de enero de 2000, el señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia, en calidad de director, suscribió la resolución 037, por medio de la cual se incorporaron unos funcionarios a la nueva planta de personal³⁴ del INAT y que, ese mismo día, distribuyó otros cargos y ubicó otros servidores mediante la resolución 0050 (fls. 29 – 39 c. 47).

De la resolución 037 de 2000, se puede observar que, entre otros, se vincularon a la nueva planta de personal, en el cargo de conductor mecánico, código 5310, grado 11, a los señores José Antonio Ariza Silvera, Álvaro Barbosa Torres, Jesús Antonio Carrión Rubiano, Fernando León y a José Alfredo Romero Corredor (5 cargos, como atrás se relató). Por esta razón, se dejó por fuera de la entidad pública al señor Jorge Rodríguez Boada³⁵.

Igualmente, está probado en el expediente que el señor Jorge Rodríguez Boada se encontraba inscrito en el registro público de carrera administrativa en el cargo de conductor mecánico, código 5310, grado 11, y tenía una experiencia como *“chofer*

³³ No tiene fecha exacta.

³⁴ Establecida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Decreto 2479 de 15 de diciembre de 1999.

³⁵ Se recuerda que fungió como demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

de volqueta” de 16 años y 52 días, y como conductor mecánico en el equivalente a 6 años y 4 meses (fol. 492 c. 48).

De igual forma, se encuentra demostrado que, a través de oficio 535 de 31 de enero de 2000, el coordinador del grupo de recursos humanos, el señor Carlos Arturo González Torres, le comunicó al señor Jorge Rodríguez Boada la supresión del cargo que ocupaba como conductor mecánico, código 5310, grado 11, en los siguientes términos:

Me permito comunicarle que en desarrollo del Decreto 2479 del 5 de diciembre de 1999, “por el cual se modifica la planta de personal del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT–” el cargo de conductor mecánico, código 5310, grado 11, del cual usted es titular fue suprimido, y en consecuencia labora hasta el 31 de enero de 2000.

[S]e le pone en conocimiento que le asiste el derecho de optar entre percibir la indemnización señalada por el gobierno nacional o tener tratamiento preferencial para ser incorporado a un empleo equivalente conforme las reglas contenidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 y demás normas complementarias (fol. 40 c. 47).

En este punto, conviene precisar que, de conformidad con la resolución 2765 de 17 de octubre de 1996, para ejercer el cargo de conductor mecánico, código 5310, grado 11, era necesario cumplir con los siguientes requisitos: “aprobación de 4 años de educación secundaria, tres años de experiencia y licencia de conducción de acuerdo al tipo de vehículo asignado” (fls. 42 – 44 c. 47).

Inconforme con su desvinculación, el señor Jorge Rodríguez Boada interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que fueran anulados los actos administrativos que reestructuraron y establecieron la nueva planta de personal del INAT y que omitieron incluirlo en la misma. Como sustento de su solicitud, manifestó que los actos habían incurrido en falsa motivación, porque no era cierto que el cargo que desempeñaba hubiera sido suprimido y, además, alegó una desviación de poder, toda vez que en aquellos se actuó con una finalidad distinta al mejoramiento del servicio (fls. 2 – 24 c. 47).

El 10 de febrero de 2012, el Juzgado Primero de Descongestión de Cúcuta declaró la nulidad parcial de las resoluciones 037 y 050 de 2000, en cuanto no habían

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

incorporado al señor Jorge Rodríguez Boada a la planta de personal del INAT, dado que este tenía derecho de preferencia por estar inscrito en el escalafón de carrera administrativa. El siguiente fue el sustento de la decisión:

[E] Despacho concluye que todos se encontraban inscritos en carrera administrativa, igual que el actor y que en principio tenían igual derecho que el demandante para ser incorporados en la nueva planta de personal, no obstante, a pesar de estar inscritos en carrera administrativa para el cargo de conductor mecánico código 5310, no ocurre lo mismo con el grado, teniendo en cuenta que tal y como lo manifiesta el apoderado del actor en los alegatos de conclusión, el señor Jesús Antonio Carrión Rubiano fue inscrito en carrera administrativa para el cargo de conductor mecánico código 5310, pero no en el grado 11 sino en el grado 9.

(...)

Ahora bien, realizando una ponderación entre la experiencia del accionante y el señor Jesús Antonio Carrión Rubiano, aprecia el despacho que el primero estuvo vinculado a la entidad accionada por 22 años y 5 meses, aproximadamente y que se encuentra inscrito en carrera administrativa desde el 12 de mayo de 1999, en el cargo de conductor mecánico grado 11 en el INAT, por su parte, al analizar la hoja de vida del señor Jesús Antonio Carrión Rubiano y su experiencia hasta el 31 de enero de 2000, se acreditó que solo cuenta con una experiencia laboral desde el 27 de septiembre de 1993, es decir, un tiempo de 6 años y 3 meses, además, que el mismo fue inscrito en carrera administrativa el 1 de septiembre de 1995, pero en el cargo de conductor mecánico código 5310, grado 09. Lo anterior, teniendo en cuenta que el señor Jesús Antonio Carrión Rubiano fue incorporado a partir del 31 de enero de 2000, a la planta de personal del INAT en el cargo de conductor mecánico código 5310, grado 11.

[S]in realizar mayores análisis se concluye que el señor Jorge Rodríguez Boada tenía mejor derecho a ser incorporado a la planta de personal del INAT, que el señor Jesús Antonio Carrión Rubiano, toda vez que, existe una gran diferencia entre la experiencia dentro de la entidad y en la inscripción al cargo de carrera administrativa. Se llega a esta conclusión, teniendo en cuenta que no obstante era imperativo para el Director General del INAT, por mandatos constitucionales y legales, al momento de incorporar servidores públicos que venían prestando sus servicios en dicho instituto, a la planta de personal establecida en el Decreto 2479 de 1999, considerar y respetar el derecho preferencial del que gozaban los servidores públicos escalafonados en carrera administrativa, se apartó del mismo, es decir, se presenta la causal de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A. del desconocimiento del ordenamiento jurídico (fls. 27 – 34 c. ppal).

Como atrás se expresó, el juez de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho manifestó que el señor Jesús Antonio Carrión Rubiano, quien también estaba inscrito en carrera administrativa, tenía menor derecho que el señor Jorge Rodríguez Boada, puesto que tenía un grado inferior, el cual no se tuvo en cuenta para efectos del establecimiento de la nueva planta de

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

personal. Esta afirmación se corrobora con la hoja de vida del primero de los nombrados, obrante en el cuaderno 25.

El 14 de noviembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander confirmó la decisión antes relatada, dado que, en efecto, el señor Jorge Rodríguez Boada tenía mejor derecho para ser reincorporado a la planta de personal del extinto INAT; no obstante, aclaró que el cargo en cuestión sí pudo haber sido suprimido en la regional en la que el demandante laboraba, pero que no tenía el material probatorio para corroborar dicho aserto. Además, aseguró que estaba permitido el cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos *“sin que fuera óbice que este no hubiese optado por la reincorporación y en su lugar fuera indemnizado, pues la conducta de no optar por la reincorporación no le limitaba el ejercicio del derecho de demandar para probar la ilegalidad de los actos por los cuales se le suprimió el cargo que ejercía en carrera administrativa”* (fls. 18 – 25 c. ppal).

Huelga decir que la sentencia por la que se repite, a lo sumo, podría servir de punto de partida para determinar cuáles fueron los hechos que rodearon el proceso antecedente y los fundamentos de la decisión que tomó el juez en ese caso, pero no tienen el alcance de probar la conducta del demandado en el proceso de repetición³⁶. No obstante, a juicio de la Sala, la sentencia del proceso antecedente no es la única prueba que obra en el expediente y, por tanto, es posible realizar un análisis de las pruebas que llevaron al juez contencioso administrativo a declarar la nulidad parcial de las resoluciones 037 y 050 de 2000. De esta forma, es procedente analizar la conducta desplegada por el demandado directamente, sin que sea necesario tomar como punto de partida la valoración probatoria realizada por el juez del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

En todo caso, conviene aclarar que la decisión del juez contencioso administrativo en el fallo de responsabilidad patrimonial o en sede de legalidad no ata al juez de la repetición, ya que, como lo ha sostenido esta Sección³⁷, en esta sede judicial pueden hacerse valoraciones y calificaciones distintas, en la medida en que la

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 14 de junio de 2019, exp. 45647.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de diciembre de 2007, radicado 41001233100019980000101, interno 29.222.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

decisión ya no versa sobre la responsabilidad del Estado o la legalidad de sus actuaciones administrativas, sino sobre la conducta del agente.

Ahora bien, en diligencia de testimonio de 30 de agosto de 2018³⁸, rendida en la presente *litis*, el señor Anatolio Santos Olaya, quien fue asesor de la dirección general del INAT para la época de los hechos, manifestó que el proceso de reestructuración de la entidad pública se dio por un grupo interdisciplinar integrado por la Secretaría General, la Oficina Jurídica y la Coordinación de Recursos Humanos; que el proceso de reestructuración se surtió por expreso mandato de un "decreto presidencial" y que el Director General de la entidad "no firmaba los documentos si no pasaban todos los filtros" –hace referencia al grupo interdisciplinar-. Así lo dijo:

[L]a reestructuración llegó al instituto y lo coordinó la secretaría general. En ese momento con la coordinación de recurso humano (...) ellos manejaron todo el proceso de reducción de planta. (...) Era un decreto presidencial, teníamos directrices de la función pública, del Ministerio del Trabajo, estaban todas las entidades, porque era un decreto presidencial. Lo que hicimos fue acatar ese decreto (...). Preguntado. ¿Cuál fue el manejo que se le dio a las hojas de vida en el proceso de reestructuración?. Lo que me consta y lo que sé, es que había un grupo interdisciplinario de la Secretaría General, su director Armando Madrid Malo, y la coordinación de recursos humanos, ellos manejaban las hojas de vida. Yo no tenía acceso a cómo ellos manejaban administrativamente esa reducción de planta. Ahí faltó otro actor, la Secretaría Jurídica, porque era un tema muy jurídico y ahí se tomaban las decisiones (...) La institución era una dirección general en Bogotá y como 20 regionales a nivel nacional. Preguntado. ¿Qué participación tuvo (sic) las regionales a nivel nacional que usted haya tenido conocimiento?. La función de la regional es suministrar toda la información al ente nacional (...) en el caso de la reestructuración la información salía de la regional, llegaba a Secretaría General y luego a recursos humanos. Cada director regional es autónomo (...) El doctor Fernando era mi jefe en la institución, pero él delegaba su responsabilidad. Primero, porque era un acto presidencial, después porque el ministerio también estuvo en todo el proceso, estuvo la función pública... esto no fue una decisión del instituto... internamente el señor director creó un equipo interdisciplinario, del cual se tomaron las decisiones de ejecutar ese decreto presidencial (...) los documentos que iban para la firma del señor director pasaban por todos los filtros (CD obrante a folio 50 c. 2).

Ese mismo día³⁹, rindió su declaración el señor Humberto Luis Herrera Castellanos, quien es ingeniero civil de profesión y se desempeñaba como asesor externo del

³⁸ Testimonios rendidos por despacho comisorio realizado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección C, Sala Mixta. A esta diligencia no acudieron la parte actora, ni el Ministerio Público.

³⁹ *Ibidem*.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

INAT para la época de los hechos⁴⁰. En la diligencia manifestó que la Secretaría General fue la dependencia que lideró el proceso de reestructuración y la oficina de recursos humanos aprobaba la documentación correspondiente, pero no conocía en detalle quiénes o cuál era el procedimiento interno que se surtió para efectos de llevar a cabo ese proceso, dado que su trabajo lo desempeñó de forma externa, en su calidad de asesor (CD obrante a folio 50 c. 2).

También asistió a la diligencia el señor Lucas Eduardo Ariza Barrios⁴¹, quien es administrador de negocios y se desempeñaba como Subdirector Administrativo y Financiero del INAT para la época de los hechos. En su declaración precisó que el proceso de reestructuración y de estudio de las hojas de vida se realizaba por parte de la Oficina de Recursos Humanos y la Secretaría General de la entidad pública, pero advirtió que el Director General también delegó en los directores regionales la facultad de decidir sobre quiénes debían permanecer o no en la planta de personal. Así mismo, adujo que las resoluciones expedidas en el proceso de reestructuración no se proferían sin el aval de varias entidades que concurrieron a aquel proceso. Lo expresó de la siguiente forma:

Nosotros nos enteramos que en el instituto se iba a realizar un recorte de personal, en razón a que el gobierno central, más concretamente la presidencia de la república, consideraba que debían hacerse ahorros por la crisis económica que vivía la nación. El director general comisiona al secretario general, Armando Mario Madrid Malo, para que el coordine y se entienda con la oficina de la presidencia de la república que se llamaba la función pública. Entonces Armando Mario adelantó todas las diligencias pertinentes y escogió a los funcionarios dentro de su secretaría general para que se entendieran con la oficina de la función pública y la presidencia de la república con una vigilancia muy cercana del Ministerio de Agricultura y le entregó a los directores regionales la potestad de orientar la selección de los funcionarios que debían salir, teniendo en cuenta la categoría de los cargos de cada uno y lo que la presidencia había considerado que debían permanecer. De manera que los directores regionales hacían una evaluación interna de sus funcionarios (...) y le enviaban a la secretaría general los que ellos consideraban que debían permanecer en el instituto. Los otros debían salir y luego venía el proceso (...) y elaboraban la resolución de indemnización y la de despido, y se le cancelaba el valor especificado ahí. (...) La secretaría general era la cabeza de la reestructuración del instituto y desde luego que ellos escogían a quienes libremente necesitaran (...) quien tenían los archivos y las hojas de vida y toda la información era el departamento de recursos humanos y a ellos acudía el secretario cuando

⁴⁰ Vale aclarar que el testigo mencionó que ingresó a la planta de personal como subdirector de adecuación de tierras en el año 2002, hecho que no se considera relevante, toda vez que el proceso de reestructuración acaeció en el año 2000.

⁴¹ *Ibidem*.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

necesitaba la información (...) Los directores regionales eran quienes estaban más cerca de los funcionarios en los diferentes departamentos del país, por lo que el director general les atribuyó a ellos las funciones de escoger libremente y recomendarle a la secretaría general quienes debían permanecer y quienes debían salir (...) para que la resolución fuera elaborada debía estar revisada y aprobada por el Ministerio de Agricultura y por la función pública, el director no podía firmar un documento de desvinculación de funcionarios sin que antes no hubiese pasado por [esas entidades] (CD obrante a folio 50 c. 2).

En diligencia de testimonio de 16 de octubre de 2018⁴², rendida en la presente *litis*, el señor Heinrich Rudolf Halblaub Gutiérrez, quien es abogado de profesión y trabajó como asesor del Director General del INAT para la época de los hechos, manifestó que no participó en las actividades relacionadas con el proceso de reestructuración de la entidad pública, pero “*escuchó*” que el señor Fernando Cepeda Sarabia delegó en el Secretario General todo el proceso. Finalmente, precisó que no sabía quién fue la persona que redactó el acto administrativo que reestructuró la planta de personal (Cd obrante al folio 59 c. 3).

Las declaraciones se consideran confiables, toda vez que, si bien los testigos no hicieron parte del proceso de reestructuración, lo cierto es que presenciaron el mismo en la entidad pública y sus dichos, valorados en conjunto, son verosímiles, dado que fueron consecuentes con los relatos que dieron, por lo que sus manifestaciones se consideran precisas, consistentes y suficientes para que Sala las pueda valorar plenamente. Vale precisar que las diligencias testimoniales fueron practicadas en los Tribunales Administrativos del Cesar y del Atlántico con citación de las partes y el Ministerio Público, sin que a aquellas audiencias, hubiere asistido la parte actora, por lo que, naturalmente, no hubo tacha ni oposición a las declaraciones (Despachos comisorios obrantes a cuadernos 2 y 3).

A manera de conclusión, para la Subsección los testimonios son constantes en manifestar que las decisiones respecto de los funcionarios que debían integrar la nueva planta de personal se tomaron con base al asesoramiento de varias dependencias de la entidad pública, entre ellas, la Secretaría General, la Oficina Jurídica y de Recursos Humanos, al tiempo que aquellas decisiones eran asesoradas por el Departamento de la Función Pública y el Ministerio de Agricultura

⁴² Testimonio rendidos por despacho comisorio realizado por el Tribunal Administrativo del Cesar. A esta diligencia no acudió la parte actora.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

y Desarrollo Rural. No obstante, no se tiene plena certeza de cuál era el trámite y las competencias que desplegaba cada una de las dependencias y entidades mencionadas.

Es claro que el proceso de reestructuración no se realizó por iniciativa del señor Fernando Cepeda Sarabia, en su calidad de director del extinto INAT, pues de ello da cuenta el Decreto 2479 de 15 de diciembre de 1999, el cual fue expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; sin embargo, la conducta que se le reprocha en este asunto no está relacionada con la expedición de este acto ni se cuestiona si inició o no el proceso de reestructuración de la planta de personal. Por el contrario, tiene su génesis en la desvinculación del señor Jorge Rodríguez Boada de la planta de personal de la entidad cuando tenía mejor derecho al cargo.

Así, de los hechos probados, para la Sala es cierto que sí se incurrió en un error al omitir la vinculación del señor Jorge Rodríguez Boada a la planta de personal del INAT, porque no se tuvo en cuenta que el cargo que desempeñaba tenía un grado superior al cargo del señor Jesús Antonio Carrión Rubiano; sin embargo, en relación con esa conducta específica la parte demandada no allegó material probatorio suficiente para proceder a realizar un análisis concreto sobre si el señor Fernando Cepeda Sarabia incurrió en un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario, o con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio. Por el contrario, en el expediente está probado que el Director General del INAT fue asesorado por distintas dependencias de la misma entidad para llevar a cabo la reincorporación de los funcionarios a la planta de personal, por lo que se desestimó que su conducta estuviera precedida de impericia, imprudencia o dolo.

Aunado a lo dicho, la Sala considera pertinente precisar, en primer lugar, que la reestructuración de la entidad se dio en cumplimiento de la orden impartida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como se observa en los correspondientes actos administrativos y lo corroboran los testigos, ex funcionarios del extinto INAT.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

En segundo lugar, debe preverse que la distribución y redistribución de los cargos efectuada mediante las resoluciones 37 y 50 de 31 de enero de 2000 obedeció al resultado expuesto por varios funcionarios y dependencias del INAT, en particular por la Secretaría General y la Oficina de Recursos Humanos, los cuales, se afirmó, estaban en constante comunicación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo de la Función Pública, como lo expusieron los testigos consistentemente en sus declaraciones.

Así, para la Subsección no hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del señor Fernando Cepeda Sarabia, puesto que, en este proceso, aquel probó que la expedición del acto no fue fruto de un actuar individual, arbitrario o con desconocimiento del proceso de reestructuración que pudiera llegar a configurar una conducta gravemente culposa y/o dolosa; por el contrario, demostró que fue asesorado por las dependencias del INAT y los directores regionales para efectos de tomar las decisiones que se consignaron, en relación con el personal, en las resoluciones 037 y 050 de 2000.

La parte demandante estaba en la obligación de probar el dolo y/o la culpa grave en la actuación desplegada por el señor Fernando Cepeda Sarabia, no sólo anexando la sentencia por medio de la cual se le condenó a indemnizar los perjuicios causados por la declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho, como efectivamente lo hizo⁴³, sino las pruebas que demostraran que el funcionario actuó con la intención de causar daño al servidor o que pudiendo preverlo, obró con total imprudencia.

A todo lo anterior se debe agregar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"*. De ahí que la parte demandante no cumplió con la carga probatoria⁴⁴

⁴³ En este punto, se recuerda que el proceso antecedente fue traído a este expediente por disposición oficiosa del Despacho en la audiencia inicial.

⁴⁴ Al respecto, conviene recordar de manera más detallada lo expuesto por el tratadista Devis Echandía respecto de dicho concepto: *"Para saber con claridad qué debe entenderse por carga de la prueba, es indispensable distinguir los dos aspectos de la noción: 1°) por una parte, es una regla para el juzgador o regla del juicio, porque le indica cómo debe fallar cuando no encuentre la prueba de los hechos sobre los cuales debe basar su decisión, permitiéndole hacerlo en el fondo y evitándole el proferir un non liquet, esto es, una sentencia inhibitoria por falta de pruebas, de suerte que viene a ser un sucedáneo de la prueba de tales hechos; 2°) por otro aspecto, es una regla de conducta para las partes, porque indirectamente les señala cuáles son los hechos que a cada una le interesa probar (a falta*

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

que le impone esta norma legal, toda vez que –se reitera–, no allegó al proceso pruebas suficientes para determinar la conducta desplegada por el demandado.

Por todo lo dicho, se concluye que no fue probada la imputación realizada en contra del señor Fernando Alberto Cepeda Sarabia, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

10.- Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el procedimiento civil; no obstante, aquella no procederá si en el proceso se ventila un asunto de “*interés público*”.

Ahora bien, de conformidad con la sentencia C-832 de 2001, el proceso de repetición, al estar encaminado a la protección del patrimonio público, cuya finalidad es la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, es uno de aquellos que ventila un interés público. Por esta razón, no hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en este proceso⁴⁵.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

de prueba aducida oficiosamente o por la parte contraria; cfr., núms. 43 y 126, punto c), para que sean considerados como ciertos por el juez y sirvan de fundamento a sus pretensiones o excepciones.” DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría general de la prueba judicial. Bogotá: Editorial Temis. 2002., pág. 405. De lo anterior, este último autor afirma: “De las anteriores consideraciones, deducimos la siguiente definición: “carga de la prueba es una noción procesal que contiene una regla de juicio, por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar cuando no encuentre en el proceso pruebas que le den certeza sobre los hechos que deben fundamentar su decisión, e indirectamente establece a cuál de las partes le interesa la prueba de tales hechos, para evitarse las consecuencias desfavorables”. Ídem. pág 406.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de agosto de 2019, exp. 63.519, M.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

Radicación: 110010326000201700052 00 (59153)
Actor: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandado: Fernando Alberto Cepeda Sarabia
Referencia: Medio de control de repetición

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de repetición, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Por secretaría, **DEVUÉLVASE** el expediente allegado en préstamo.

CUARTO: Por secretaría, **DEVUÉLVASE** a la parte actora la suma consignada para gastos del proceso o su remanente si los hubiere.

QUINTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** la presente actuación, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARÍA ADRIANA MARÍN


MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO