



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Iván Fernando Prada Macias**

Bucaramanga, veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022)

<b>Expediente:</b>	680012333000-2013-01031-00
<b>Medio de control:</b>	Repetición
<b>Demandante:</b>	Municipio de Bucaramanga <a href="mailto:notificaciones@bucaramanga.gov.co">notificaciones@bucaramanga.gov.co</a>
<b>Demandados:</b>	Luis Fernando Cote Peña Ricardo Flórez Espinosa <a href="mailto:gerencia@fersaco.com">gerencia@fersaco.com</a> <a href="mailto:luisfernandocotep@fersaco.com">luisfernandocotep@fersaco.com</a>
<b>Ministerio Público:</b>	Procuraduría 159 Judicial II para Asuntos Administrativos <a href="mailto:nmgonzalez@procuraduria.gov.co">nmgonzalez@procuraduria.gov.co</a>
<b>Tema:</b>	Responsabilidad por condena judicial – Falta de señalización en la vía– Carencia de requisitos formales para prosperidad de la acción.

Procede la Sala a dictar sentencia dentro del medio de control de repetición promovido por el **Municipio de Bucaramanga**, en contra de **Luis Fernando Cote Peña y Ricardo Flórez Espinosa**.

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de **repetición** consagrada en el artículo 142 del CPACA, acude ante esta jurisdicción el **Municipio de Bucaramanga** contra los señores **Luis Fernando Cote Peña y Ricardo Flórez Espinosa**, formulando las siguientes:

### 1. Pretensiones.

**“PRIMERO:** Que se declare civilmente responsable a los señores RICARDO FLOREZ ESPINOSA y LUIS FERNANDO COTE PEÑA, como consecuencia de su conducta gravemente culposa al no haber adelantado las actuaciones necesarias para evitar el fallo en contra de la entidad territorial, por el accidente de tránsito en que perdió la vida el señor DIONEL CUELLAR QUINTERO.

**SEGUNDA:** Que se condene a los demandados RICARDO FLOREZ ESPINOSA y LUIS FERNANDO COTE PEÑA al pago de la suma de \$393.845.157 TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE., más la indexación correspondiente, desde el 13 de febrero de 2012, hasta la fecha en que se produzca la sentencia, según condena en segunda instancia del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, que se tramitará en primera instancia en el Juzgado Segundo Administrativo de Bucaramanga, dentro del proceso de reparación directa radicado bajo el número 2000-3179, a título de reintegro de lo pagado por el Municipio de Bucaramanga, y a favor del mismo ente territorial, o en su defecto al pago de la suma que resulte demostrada dentro de este proceso.

**TERCERA:** *Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los Arts. 192, 193 y s.s. del CPACA, en cuanto a lo dispuestos en tales disposiciones fuere compatible con la naturaleza de la acción impetrada.*

**CUARTO:** *Que se condene en costas a los demandados.”*

## **2. Hechos.**

Expone la parte demandante que el 25 de junio de 2000 se presentó un accidente de tránsito en el viaducto García Cadena sentido norte – sur, en el cual perdió la vida el señor Dionel Cuellar Pinto, con ocasión a la falta de señalización producto de obras de reparcho que diera cuenta a los transeúntes del mal estado de la vía “*ya que el municipio de Bucaramanga y sus contratistas debieron guardar el cuidado correspondiente a los trabajos realizados en la autopista Bucaramanga - Floridablanca, haciendo uso de las medidas preventivas pertinentes mediante la señalización que advirtiera sobre la existencia de los precitados trabajos, en cumplimiento de las normas aplicables a la materia.*

Que para la época en que ocurrió el aludido accidente, el señor Luis Fernando Cote Peña se desempeñaba como alcalde del municipio de Bucaramanga, y el señor Ricardo Flórez Espinosa ejercía como Secretario de infraestructura de ese mismo municipio.

Que los beneficiarios del señor Dionel Cuellar Pinto, mediante acción de reparación directa demandaron al Municipio de Bucaramanga al considerar que era el responsable de los perjuicios causados, derivados del ya reseñado accidente de tránsito. Que dicho medio de control finalizó con sentencia condenatoria que fue confirmada parcialmente por esta Corporación, en la cual se condenó al Municipio de Bucaramanga a pagar a los demandantes la suma total de \$393.845.157.

Que el municipio de Bucaramanga pagó en su totalidad la aludida condena, para lo cual expidió la Resolución No. 0752 del 29 de diciembre de 2011, los comprobantes de egreso de la Tesorería Municipal de Bucaramanga y copia del recibido de los cheques, por el total del monto de la condena.

Que en cumplimiento del artículo 4 de la ley 678 de 2001, el Comité de Conciliación en reunión del 15 de noviembre de 20, concluyó la viabilidad de impetrar la acción de repetición, destacando que los demandados no han resarcido el daño causado al municipio de Bucaramanga.

## **II. TRAMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada ante esta Corporación el día 31 de octubre de 2013, correspondiéndole su conocimiento a este Despacho, el cual con auto de fecha 22 de noviembre de 2013 admitió la demanda y ordenó las notificaciones de la parte demandada, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público (fl. 120).

Una vez notificados a los demandados del auto admisorio de la demanda, y encontrándose vencido el término para contestar la demanda y cumplido el término

de traslado de las excepciones, con providencia del 10 de junio de 2015 el Despacho fijó fecha para celebrar la audiencia inicial.

El día 25 de junio de 2015 se llevó a cabo, en una primera oportunidad, la audiencia Inicial (fls. 204-206). En dicha diligencia se resolvieron las decisiones previas, siendo denegada la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el demandado, providencia que fue objeto del recurso de apelación, resuelto por el H. Consejo de Estado mediante auto del 29 de junio de 2017, confirmando en todas sus partes lo decidido por el Despacho (fls. 268-275).

Seguidamente, por auto del 31 de enero de 2018 se fijó fecha para continuar la audiencia inicial, la cual se celebró el 12 de febrero de 2018 (fls. 294-296) y dentro de la cual se realizó el saneamiento del proceso, se fijó el litigio, se verificó el no ánimo conciliatorio de las partes, se realizaron las manifestaciones sobre las medidas cautelares, y finalmente se profirió el auto de pruebas.

La audiencia de pruebas se celebró el día 13 de marzo de 2018, incorporándose formalmente al expediente las pruebas documentales solicitadas y finalmente corriendo traslado para que las partes presenten alegatos de conclusión y el Ministerio Público concepto de fondo.

De las anteriores actuaciones conviene destacar las siguientes:

## **1. Contestación Demanda**

### **1.1. Luis Fernando Cote Peña (fls. 159-170).**

Acudió en nombre propio y en su condición de abogado en ejercicio a contestar la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en síntesis, bajo los siguientes argumentos:

- Que ni en el acta de conciliación que fundamenta la demanda, ni en esta misma se alude a que el daño antijurídico objeto de repetición se produjo a consecuencia de la conducta culposa del demandado. Así mismo, no se endilga responsabilidad al demandado por el hecho de no haber adelantado las actuaciones necesarias para evitar el fallo en contra de la entidad territorial.
- Que en su sentir, las actuaciones necesarias para evitar el fallo adverso en contra de la entidad territorial, correspondían al ejercicio de la defensa técnica al interior del proceso ordinario, las cuales debieron surtirse con posterioridad a la admisión de la demanda, providencia proferida el 21 de septiembre de 2001, fecha en la que el demandado ya no era alcalde del municipio de Bucaramanga.
- Que contrario a lo que manifiesta el demandante, al momento de contestar la demanda ordinaria de reparación directa que origina este proceso, manifestó que *“en el lugar donde se realizaban las obras públicas de reparcho se encontraba debidamente cerrada con la señalización respectiva, de donde se concluye que las causas del accidente se deben al hecho culposo de un tercero que conducía el vehículo automotor, violando normas de tránsito, tales como el exceso de velocidad”*.

- Que no es cierto que el Comité de Conciliación hubiera determinado la viabilidad de iniciar la acción de repetición, pues en dicha acta se plasmó como sugerencia el iniciar el presente medio de control, sin indicar contra qué funcionario o exfuncionario de la entidad territorial, no existiendo así una decisión motivada que sustente el ejercicio de la acción como lo dispone el artículo 26 del Decreto 1716 de 2009.
- Que dentro de las funciones del alcalde no está el deber de ejecutar una supervisión física de las señales que adviertan el riesgo por las obras públicas y menos, verificar en cada caso si las colocadas son suficientes *“o mucho menos aún si en un momento determinado, en medio de la lluvia, en una obra en concreto, si el paso de alguna persona tumba las existentes y expone al riesgo a los demás ciudadanos, se levanten a tiempo, tal como quedó establecido ocurrió según la sentencia que condenó al municipio”*.
- Que no hay prueba del dolo o culpa grave del demandado, máxime cuando dicho análisis no fue efectuado por la misma administración municipal al momento de determinar la procedencia de la acción de repetición.

## **1.2. Ricardo Flórez Espinosa (fls. 179-192).**

Concurrió al presente trámite por conducto de apoderado debidamente constituido para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, proponiendo las siguientes razones de defensa:

- Que en el acta de conciliación que sustenta la demanda no se efectúa un análisis sobre la conducta de los funcionarios demandados de la cual se derive la existencia de dolo o culpa grave. Así mismo, cuando el apoderado del demandante aduce que el daño antijurídico se produjo a consecuencia de la conducta culposa de los demandados al no haber adelantado las actuaciones necesarias para evitar el fallo en contra de la entidad territorial, entiende que se refiere al ejercicio de la defensa técnica, lo cual no le era exigible a los demandados pues para ese momento no se encontraban ejerciendo como funcionarios de la administración municipal.
- Que la condena por la cual se repite, tuvo su origen en la negligencia absoluta del ente territorial para ejercer su defensa judicial, lo que influyó *“en las decisiones adoptadas, pues no existiendo ni argumentos ni elementos probatorios arrojados por el municipio a la causa procesal, el funcionario judicial falló con base en lo obrante en el plenario, es decir, el acervo probatorio y los argumentos de la demandante”*.
- Que en el presente caso no se encuentran acreditados los requisitos formales y sustanciales para la procedencia de la acción de repetición, en tanto no se probó por el demandante que la actuación del demandado fue la causa determinante de la condena objeto de repetición. En tal sentido, no se acreditó el dolo o la culpa grave del demandado y su relación con los hechos que dieron origen a la condena.

- Que en el sub judice no está acreditado el pago de la condena, por cuanto no hay un documento en el que conste haber sido recibido dicho pago por el beneficiario, destacando que los documentos aportados por el demandante provienen de la administración municipal y en ninguno de ellos aparece la firma de los beneficiarios.

## **2. Alegatos de conclusión.**

### **2.1. Demandado - Ricardo Flórez Espinoza (fls. 303-317)**

Concurrió a presentar alegatos de conclusión dentro de la oportunidad legal, para insistir en su oposición a las pretensiones de la demanda conforme a los argumentos expuestos en el escrutio de contestación a la demanda, refiriendo, en síntesis que en la demanda no existe ningún análisis en relación con la conducta del demandado y ni si quiera se exponen los comportamientos o eventuales omisiones que se relacionen con la ocurrencia del accidente que dio lugar a la condena judicial, por lo que no hay prueba del dolo o la culpa grave necesarias para la procedencia de la repetición.

### **2.2. Demandado - Luis Fernando Cote Peña (fls. 318-322).**

Presentó alegatos oportunamente insistiendo en su oposición a las pretensiones de la demanda, exponiendo que la parte actora no probó la concurrencia de los requisitos formales y sustanciales para la procedencia de la acción de repetición.

En ese sentido refiere que no hay prueba del actuar doloso o gravemente culposo del demandado en relación con el accidente de tránsito que dio origen a la demanda, pues no está dentro de los deberes legales del alcalde instalar señalización de advertencia sobre obras públicas o verificar que las mismas se encuentren ubicadas en tales obras, de manera que no es posible imputar comportamiento de tales características por las circunstancias que generaron el referido accidente.

### **2.3. Demandante - Municipio de Bucaramanga (fls. 323)**

Dentro del término legal, la entidad accionante presentó sus alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la demanda, solicitando se tengan en cuenta las consideraciones expuestas en la condena que dio origen a la acción de repetición.

### **2.4. Ministerio Público.**

Se abstuvo de presentar concepto de fondo.

## **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia.**

Esta Sala es competente para conocer el presente asunto en primera instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 numeral 11 (vigente para la fecha de interposición de la demanda), el cual dispone:

**ARTÍCULO 152.** *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

*11. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.*

## **2. Problema jurídico.**

Conforme a la fijación del objeto litigio expuesto en la audiencia inicial, el problema jurídico consiste en determinar si los señores Luis Fernando Cote Peña y Ricardo Flórez Espinosa en su condición de ex Alcalde del municipio de Bucaramanga y ex Secretario de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga, respectivamente, son responsables a título de dolo o culpa grave por los hechos que dieron lugar al accidente acaecido el 25 de junio de 2000, en el cual falleció el señor Dionel Cuellar Pinto y producto del cual el ente territorial accionante fue condenado al pago de una indemnización al interior del proceso de reparación directa radicado al número 2000-3179, de manera que se haga procedente repetir contra el patrimonio de los demandados para recuperar los dineros pagados por la mencionada entidad territorial en virtud de la indemnización aludida.

Para dar solución al problema jurídico planteado, el Despacho analizará los presupuestos constitucionales y legales necesarios para determinar la procedencia de la pretensión de repetición que prevé el artículo 90 de la Constitución Política y demás normas concordantes, así como la jurisprudencia aplicable al caso.

## **3. Los medios probatorios aportados y los hechos probados en el proceso.**

Con las probanzas allegadas al plenario quedaron demostradas las siguientes circunstancias relevantes para el caso concreto:

- 3.1.** Con Decreto No. 0023 del 1 de marzo de 2000 se nombró como Secretario de Despacho de la Secretaría de Infraestructura, Código 020, Grado 05 al señor Ricardo Flórez Espinosa (fls. 7-8), tomando posesión el día 1 de marzo de 2000, según acta No. 0078 de la misma fecha (fls. 9).
- 3.2.** Que el señor Luis Fernando Cote Peña fue elegido por voto popular como alcalde del municipio de Bucaramanga para el periodo constitucional 1998 a 2000, según formulario E-27 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil legible al folio 11 del expediente, cargo para el cual tomó posesión el 1 de enero de 1998, según escritura pública número 1 de la Notaría Séptima de Bucaramanga (fl. 10).
- 3.3.** Con ocasión al accidente de tránsito ocurrido el 25 de junio de 2000 en donde perdió la vida el señor Dionel Cuellar Pinto, se interpuso demanda de reparación directa en contra del municipio de Bucaramanga bajo el radicado No. 2000-3179, proceso en el cual mediante sentencia de fecha 25 de octubre de 2007, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga declaró al municipio de Bucaramanga administrativa y extracontractualmente

responsable de los perjuicios ocasionados a los demandantes y ordenó el pago de la condena en la forma liquidada en dicha providencia (fls. 12-50).

- 3.4. Por virtud del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia, esta Corporación, con sentencia del 28 de octubre de 2010 se pronunció confirmando parcialmente lo decidido en primera instancia, modificando en síntesis el monto de la condena impuesta al demandado (fls. 51-83).
- 3.5. Con Resolución No. 0752 del 29 de diciembre de 2011, el Municipio de Bucaramanga ordenó el pago de la condena judicial antes referida, en cuantía de \$393.845.175, en favor del abogado Jorge William Sánchez Latorre quien como apoderado de los demandantes ostentaba poder para recibir el valor de la condena (fls. 84-86).
- 3.6. La disponibilidad de los recursos necesarios para el pago de la condena contó con el registro presupuestal No. 9185 del 29 de diciembre de 2011, consignándose allí como beneficiario del pago, el abogado Jorge William Sánchez Latorre (fl. 87). Así mismo, se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No. 7018 del 28 de diciembre de 2011 (fl. 88).
- 3.7. El pago de la condena se materializó con la entrega del cheque No. 90015 del Banco Sudameris, por valor de \$393.845.157, entregado al beneficiario Jorge William Sánchez Latorre, según documentos legibles a folios 89 a 92 del expediente.
- 3.8. Mediante Comité de Conciliación No. 17 del 15 de noviembre de 2012, se dispuso que confluyen los presupuestos básicos exigidos para iniciar acción de repetición, indicando que el daño antijurídico es consecuencia de *“la conducta culposa de los funcionarios involucrados, al no haber adelantado las actuaciones necesarias para evitar el accidente de tránsito en el cual perdió la vida el señor DIONEL CUELLAR QUINTERO y el pago efectivo realizado por la entidad y ordenado mediante orden judicial, se llega a la conclusión que la recomendación a sugerir es iniciar ACCIÓN DE repetición”*.
- 3.9. Igualmente, dentro del proceso se aportó el expediente, copia de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas al interior del expediente con radicado 2000-3179, acción de reparación directa promovida por Emilce Quintero Solano y Otros en contra del municipio de Bucaramanga, sentencias de las que se deriva la condena judicial que origina esta controversia.
- 3.10. Se aportó al expediente como prueba, certificación emanada del municipio de Bucaramanga en relación con las funciones del alcalde municipal, en la que se consigna: *“(...) se certifica que: revisado el Decreto 0122 del 8 de septiembre de 2016 “por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de cargos del municipio de Bucaramanga”. No se evidenció que dentro de las funciones del señor Alcalde de Bucaramanga, se encuentre la de “revisar personalmente que cuando las señales de advertencia de obra pública en la vía se derrumben, sean inmediatamente puestas en servicio. (...) revisado el Decreto 0122 del 8 de*

*septiembre de 2016 “por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de cargos del municipio de Bucaramanga”. No se evidenció que dentro de las funciones del señor Alcalde de Bucaramanga, se encuentre la de “revisar personalmente que las señales de advertencia de obra pública en la vía estén debidamente colocadas” (Fol. 300).*

#### 4. Análisis del caso concreto.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, es necesario establecer si la actuación desplegada por **Ricardo Flórez Espinosa y Luis Fernando Cote Peña** en su calidad de ex Secretario del municipio de Bucaramanga y ex alcalde de esa municipalidad, respectivamente, puede tildarse de dolosa o gravemente culposa, frente a los hechos que dieron origen al accidente de tránsito ocurrido el 25 de junio de 2000 en el Viaducto García Cadena, sentido norte - sur, del municipio de Bucaramanga, donde perdió la vida el señor Dionel Cuellar Pinto, por el cual fue condenado al **municipio de Bucaramanga** al pago de la condena por valor de \$393.845.157.

Teniendo en cuenta que dentro de la fijación del litigio se planteó el estudio del caso en concreto bajo la luz de los presupuestos constitucionales y legales que rigen la procedencia de las pretensiones de repetición, se procede a realizar las siguientes consideraciones:

La acción de repetición tiene fundamento en la Constitución Política, estableciéndose en su artículo 90 -en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos- como una defensa del patrimonio público, que se materializa como la **posibilidad que el Estado tiene para recuperar dineros que debió pagar como consecuencia de condenas impuestas** por las autoridades judiciales, que se hayan producido por dolo o culpa grave de sus funcionarios.

Frente a la prueba de la culpa grave o el dolo, debe precisarse que en el sub judice los hechos que dieron origen a la demanda de repetición ocurrieron el día 25 de junio de 2000, fecha en la que ocurrió el accidente de tránsito objeto de la condena judicial por la que hoy se repite. De esta manera, atendiendo a que el régimen jurídico aplicable para determinar la responsabilidad del agente público es el vigente a la fecha en que ellos ocurrieron, es claro que no es posible en el caso bajo estudio acudir a las presunciones previstas en esta materia por la Ley 678 de 2001, pues la misma se promulgó el día 4 de agosto de 2001<sup>1</sup>.

En consecuencia, con el fin de determinar la procedencia de la repetición pretendida, el demandante -Municipio de Bucaramanga- debía asumir la carga de acreditar la conducta reprochada a los demandados en los términos de los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 63 del Código Civil que define qué constituye dolo o culpa grave.

Sobre el particular, en punto a los requisitos de procedencia de la acción de repetición, el H. Consejo de Estado ha considerado:

---

<sup>1</sup> Diario Oficial No. 44.509.



*“El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones ha señalado como elementos de la acción de repetición los siguientes: La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto; La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto; El pago realizado por parte de la Administración; y La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.”<sup>2</sup>*

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se tiene que el medio de control de repetición tiene como características principales para su procedencia, en primer lugar, que exista una condena en contra del Estado de reparar económicamente por daños antijurídicos causados, los cuales hayan sido generados por la conducta de algún agente estatal, en segundo lugar, que dicha condena haya sido cumplida por el órgano estatal demandado, como tercer lugar, la calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena, y finalmente, que dichos daños por los cuales se condenó al Estado se hayan producido con una conducta dolosa o gravemente culposa de dicho agente.

De esta manera, entrará la Sala a estudiar y verificar el cumplimiento de las características referidas anteriormente con el fin de determinar la procedencia o no de las pretensiones de la demanda en el presente medio de control de repetición, tal y como ha sido tratado por el H. Consejo de Estado.

#### **4.1. Primer Presupuesto: La obligación de la entidad pública de reparar un daño antijurídico.**

Al respecto advierte la Sala que efectivamente en el presente proceso se encuentra demostrado que la entidad ahora demandante **municipio de Bucaramanga** fungió como sujeto pasivo en la demanda de reparación directa bajo el radicado No. 2000-3179, iniciada por Emilce Quintero Solano y Otros con ocasión al accidente de tránsito ocurrido el 25 de junio de 2000 en el cual perdió la vida el señor Dionel Cuellar Pinto.

Que la anterior acción culminó con sentencia de primera instancia de fecha 25 de octubre de 2007 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, dentro de la cual se declaró al municipio de Bucaramanga administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios ocasionados a los demandantes y ordenó el pago de los perjuicios demostrados. La anterior decisión fue confirmada parcialmente en segunda instancia por esta Corporación mediante sentencia del 28 de octubre de 2010 (fls. 12-83).

De acuerdo a lo anterior se encuentra debidamente demostrada la configuración del primer presupuesto para la procedencia del medio de control de repetición, existiendo una condena debidamente ejecutoriada en contra del **municipio de Bucaramanga**.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera ponente: Olga Mérida Valle de De La Hoz, sentencia del primero (1) de junio de dos mil quince (2015) Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03710-01(45747)

#### **4.2. Segundo presupuesto: El pago efectivo de la condena judicial a la víctima del daño**

Tal como se refirió en precedencia, al expediente fueron aportadas las pruebas suficientes que dan cuenta del pago de la condena por un total de \$393.845.175. En efecto, se aportó copia de la Resolución No. 0752 del 29 de diciembre de 2011 expedida por el Municipio de Bucaramanga en la cual se ordenó el pago de la condena judicial antes referida, en cuantía de \$393.845.175, en favor del abogado Jorge William Sánchez Latorre quien como apoderado de los demandantes ostentaba poder para recibir el valor de la condena (Fol. 84-86).

Así mismo, se acreditó que dicho pago se hizo efectivo a sus beneficiarios a través de la entrega del cheque No. 90015 del Banco Sudameris, por valor de \$393.845.157, al abogado Jorge William Sánchez Latorre, quien actuó como apoderado de los demandantes, tal como consta en los documentos legibles a folios 89 a 92 del expediente, donde además se da cuenta de la firma manuscrita del referido apoderado en constancia del recibido material del aludido cheque.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 142 del CPACA, el certificado del pagador, tesorero o servidor público en el que conste que la entidad realizó el pago es prueba suficiente para iniciar el proceso, se podría establecer que el presente requisito se encuentra cabalmente cumplido.

Conforme a lo antes expuesto, si bien en el expediente no se aportó como prueba del pago el aludido certificado del pagador o tesorero del municipio de Bucaramanga, lo cierto es que las pruebas ya referidas permiten concluir con suficiente certeza que, en efecto, el pago de la condena judicial se materializó y fue recibido por sus beneficiarios.

#### **4.3. Tercer presupuesto: La calidad de agente del Estado**

La calidad de los agentes del Estado demandados debe ser materia de prueba, pues tal como se desprende del artículo 90 de la Constitución Política, en concordancia con la ley 678 de 2001 y el artículo 142 del CPACA, constituye un requisito necesario para la procedencia de la acción de repetición, el que la conducta omisiva a título de dolo o culpa grave causante de la condena a cargo del Estado, sea atribuible a un servidor o ex servidor público.

Dentro del expediente se aportaron las pruebas idóneas con las que se acredita la condición de agentes del Estado de los demandados para la fecha en que ocurrió el accidente de tránsito que originó el pago de la condena objeto de repetición. En efecto, según se registró en precedencia, al expediente se aportó copia del Decreto No. 0023 del 1 de marzo de 2000 con el cual se nombró como Secretario de Infraestructura al señor Ricardo Flórez Espinosa, cargo en el cual tomó posesión el día 1 de marzo de 2000, según acta No. 0078 de la misma fecha (fls. 7-9). Así mismo se anexó con la demanda el según formulario E-27 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que da cuenta de la elección de Luis Fernando Cote Peña como alcalde del municipio de Bucaramanga para el periodo 1998-2000, cargo en el cual tomó posesión el 1 de enero de 1998 (fls. 9-10).

Así las cosas, respecto del presente requisito, se encuentra probado que los demandados para la fecha de ocurrencia de los hechos que generaron la condena (25 de junio de 2000), se encontraban vinculados al municipio de Bucaramanga en condición de alcalde y secretario de Infraestructura, circunstancia que, además, no fue controvertida por los demandados, cumpliéndose así la aludida condición para la procedencia de la acción de repetición.

#### **4.4. Cuarto presupuesto: La conducta dolosa o gravemente culposa del agente.**

Frente al último requisito, determinante para la procedencia de las pretensiones de repetición, debe señalarse que en el presente caso resulta procedente analizar la conducta desplegada por los demandados a la luz de lo previsto en los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 63 del Código Civil que define qué constituye dolo o culpa grave, no bastando para tal efecto sustentar la determinación de responsabilidad del demandado en las conclusiones a que llegó este Tribunal en la sentencia que originó la presente acción, ya que ello implicaría desconocer el derecho de defensa y contradicción del demandado<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario indicar que respecto de la culpa, se tiene que existen 3 grados de la misma previstos legalmente, estas son, leve y grave o lata, entendiéndose que la culpa leve consiste en la omisión de la diligencia del hombre normal o sea la omisión de la diligencia ordinaria en los asuntos propios; la levísima u omisión de diligencia que el hombre juicioso, experto y previsivo emplea en sus asuntos relevantes y de importancia; y la culpa lata u omisión de la diligencia mínima exigible aún al hombre descuidado y que consiste en no poner el cuidado en los negocios ajenos que este tipo de personas ponen en los suyos, y que en el régimen civil se asimila al dolo.

En ese contexto, se tiene que la responsabilidad endilgada a los demandados en su calidad de alcalde y secretario de Infraestructura para el año 2000 (fecha de ocurrencia de los hechos), de conformidad con la demanda, se encuentra dirigida a la presunta omisión de sus obligaciones como funcionarios del Estado, por la falta señalización en la vía donde ocurrió el accidente de tránsito que originó la muerte del señor Dionel Cuellar Pinto, motivo de la condena objeto de repetición, circunstancia que se enmarcaría en una presunta omisión de sus funciones y/o violación manifiesta de las normas de derecho, que podría constituir culpa grave en los términos de las normas antes reseñadas.

De otra parte, se debe precisar que si bien, la Sala encontró que en la demanda se endilga responsabilidad a los demandados bajo el argumento de una conducta gravemente culposa por la omisión de funciones, dichos argumentos deben estar debidamente respaldados por el material probatorio necesario **y no bajo supuestos sin ningún respaldo documental.**

Así las cosas, llama la atención la carencia probatoria dentro del expediente, dentro del cual ni siquiera se realizó un análisis de las funciones que recaían en los

---

<sup>3</sup> Al respecto consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 25000-23-26-000-2004-02298-01(55810)

servidores demandados y su confrontación con los hechos acaecidos el 25 de junio de 2000, destacándose que en la demanda únicamente se hace referencia a la falta de señalización que advirtiera a los transeúntes el mal estado de la vía, argumento que por sí solo no endilga a los demandados ninguna responsabilidad.

En efecto, una lectura detallada de la demanda permite encontrar los siguientes argumentos, como único sustento fáctico de la responsabilidad que se endilga a los demandados:

*“El día 25 de junio de 2000 en el viaducto García Cadena sentido norte-sur se produjo un accidente de tránsito, en el que perdió la vida el señor DIONEL CUELLAR PINTO, por la falta de señalización producto de obras, de reparcho, es decir, por carencia de señalización que advirtiera a los transeúntes el mal estado de la vía, ya que el municipio de Bucaramanga y sus contratistas debieron guardar el cuidado correspondiente a los trabajos realizados en la autopista Bucaramanga - Floridablanca, haciendo uso de las medidas preventivas pertinentes mediante la señalización que advirtiera sobre la existencia de los precitados trabajos, en cumplimiento de las normas aplicables a la materia”.*

Nótese que las precitadas aseveraciones, no permiten establecer de forma alguna qué función o funciones fueron omitidas por los demandados, es decir, el demandante omitió cumplir con la carga probatoria y argumentativa necesaria para determinar con vista al manual de funciones de los demandados, cuáles funciones estaban relacionadas puntualmente con los hechos que dieron origen a la condena y, a partir de ello, efectuar un juicio o análisis de responsabilidad sobre la base del dolo o la culpa grave que se les pretende atribuir.

Sobre este punto, el demandado Luis Fernando Cote Peña solicitó como prueba que se oficiara al municipio de Bucaramanga para que certificara si el alcalde ostenta dentro de sus funciones propias y de cara al manual de funciones correspondientes, deber alguno en relación con la señalización vial. Dicho requerimiento fue respondido mediante oficio SSA783 del 12 de marzo de 2018, en el que se informó (Fol. 300):

*“Respecto al punto a), se certifica que: revisado el Decreto 0122 del 8 de septiembre de 2016 “por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de cargos del municipio de Bucaramanga”. No se evidenció que dentro de las funciones del señor Alcalde de Bucaramanga, se encuentre la de “revisar personalmente que cuando las señales de advertencia de obra pública en la vía se derrumben, sean inmediatamente puestas en servicio.*

*Respecto al punto b), se certifica que: revisado el Decreto 0122 del 8 de septiembre de 2016 “por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de cargos del municipio de Bucaramanga”. No se evidenció que dentro de las funciones del señor Alcalde de Bucaramanga, se encuentre la de “revisar personalmente que las señales de advertencia de obra pública en la vía estén debidamente colocadas”.*

Se denota de lo anterior, que, tal como se expuso en precedencia, no hay prueba alguna en el expediente que permita establecer función alguna a cargo de los demandados relacionada con la señalización vial en el municipio de Bucaramanga,

respecto de la cual pueda efectuarse análisis alguno en cuanto a su presunto incumplimiento.

Se observa además, que el aludido material probatorio da cuenta de las funciones de uno de los accionados para la fecha de los hechos del accidente, el cual se allegó al proceso con ocasión a los requerimientos realizados por el mismo demandado, observándose una actitud desinteresada por parte del Municipio de Bucaramanga, pues ni siquiera en los alegatos de conclusión se realizó el correspondiente análisis que conllevara a concluir que los demandados actuaron en contra vía de la Constitución o con omisión de sus funciones como servidores públicos.

Ahora bien, del poco material probatorio que se aportó al proceso se observan las sentencias de primera y segunda instancia dictadas al interior del proceso de reparación directa que dio origen a la condena objeto de reparación, en las que efectivamente quedó claro que la vía donde ocurrió el accidente no se demostró *“que existieran suficientes señales preventivas reglamentarias, dirigidas a advertir a los usuarios de la vía en la que ocurrió el accidente, sobre la existencia de material de escombros y de huecos de importantes dimensiones en los que realizaba reparcho, destinados a la reparación de la vía”*.

No obstante, se debe indicar que el solo hecho de advertirse la referida falencia en cuanto a la señalización de la vía, por sí solo no conlleva a atribuirle a los demandados alguna conducta gravemente culposa, pues era necesario demostrar que los funcionarios en cuestión tenían a su cargo funciones propias relacionadas con la señalización vial, o al menos que conocían de manera previa tal situación y aun así no desplegaron las acciones correspondientes para mitigar el riesgo.

En este sentido, se destaca que tampoco se aportaron pruebas que demostraran que los demandados, para el momento en que ocurrieron los referidos hechos, hubieran tenido conocimiento de alguna queja o reclamación sobre el mal estado de la vía o la falta de señalización en el sector ya referido, motivo por el cual no se puede afirmar que los aquí demandados actuaron en contra vía de las disposiciones constitucionales u omitieran las funciones que se encontraban bajo su responsabilidad.

Aunado a lo anterior, se resalta también que al momento de ser estudiado el presente caso por el Comité de Conciliación del municipio de Bucaramanga ni siquiera se hizo referencia al nombre de los funcionarios y/o ex funcionarios responsables de la condena judicial objeto de pago, de manera que se sustentara así la procedencia de iniciar en su contra la acción de repetición, circunstancia que permite evidenciar la ligereza e improvisación con que actuó el aludido Comité, desconociendo lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 1716 de 2009, que dispone:

***“Artículo 26. De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.***

*Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente*

**demanda, cuando la misma resulte procedente**, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión.

**Parágrafo único.** La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo”.

Nótese que, conforme a la norma en cita, es deber de los Comités de Conciliación establecer en cada caso la procedencia de la acción de repetición derivada del pago de condenas y para ello, el respectivo concepto debe contar con un juicioso estudio que motive y argumente la decisión de iniciar la aludida acción, análisis que no se efectuó en el sub judice, pues basta dar lectura a las conclusiones del Comité de Conciliación del Municipio de Bucaramanga para concluir la ligereza con la cual se determinó el ejercicio de la acción (Fol. 100):

*“como quiera que confluyen los presupuestos básicos exigidos para iniciar acción de repetición como lo son, el reconocimiento indemnizatorio de la suma de \$393.845.157 pesos, cancelados por el municipio de Bucaramanga a los demandantes por concepto de daños y perjuicios ocasionados por la muerte de DIONEL CUELLAR QUINTERO. El daño antijurídico consecuencia de la conducta culposa de los funcionarios involucrados, al no haber adelantado las actuaciones necesarias para evitar el accidente de tránsito en el cual perdió la vida el señor DIONEL CUELLAR QUINTERO y el pago efectivo realizado por la entidad y ordenado mediante orden judicial, se llega a la conclusión que la recomendación a sugerir es INICIAR ACCIÓN DE REPETICIÓN”*

Resulta claro así, que el mencionado comité de conciliación no efectuó análisis alguno para determinar en cuál o cuáles funcionarios de la administración municipal recaía la responsabilidad que pretende acá imputarse. Así mismo, alude el referido concepto que existió una “conducta culposa de los funcionarios involucrados”, sin identificar los sujetos a quien les endilgaba esa culpa y sin analizar los supuestos de hecho constitutivos de la misma, dejando así al criterio del abogado defensor de los intereses del municipio, determinar los sujetos pasivos de la demanda y los fundamentos de la responsabilidad, carga que, se insiste, fue evidentemente incumplida por el demandante, pues se limita a dirigir sus pretensiones contra los ex funcionarios aquí demandados, sin efectuar el análisis pertinente para derivar de ello su responsabilidad.

De conformidad con lo expuesto en párrafos anteriores, y al observarse la carencia de material probatorio aportado por la parte demandante, la Sala encuentra de desproporcional indicar que los demandados incurrieron en dolo o culpa grave, pues no existe si quiera una conducta por acción u omisión imputable a los accionados, en relación con las funciones propias de sus cargos de la que pudiera derivarse su responsabilidad en la ocurrencia del accidente de tránsito tantas veces referido.

De acuerdo a lo anterior, al no encontrarse probada la responsabilidad en calidad de culpa grave o dolo de los señores **Ricardo Flórez Espinosa y Luis Fernando Cote Peña** dentro de los hechos ocurridos el 25 de junio de 2000 en el cual perdió la vida el señor Dionel Cuellar Pinto, que ocasionó que el Municipio de Bucaramanga fuera declarado administrativamente y extracontractualmente responsable en las sentencias de fecha 25 de octubre de 2007 y 28 de octubre de 2010, providencias de

primera y segunda instancia respectivamente, se denegarán las pretensiones de la demanda.

## 5. De las costas procesales

Se advierte por la Sala que de conformidad con lo señalado en el artículo 188 del CPACA, en el presente asunto no resulta procedente la condena en costas al versar la controversia sobre un asunto de interés público como en efecto corresponde la recuperación de los dineros que con cargo al erario debió asumir la entidad demandante para pagar la condena judicial que originó la presente acción.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado<sup>4</sup>:

*“(…) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, excepto en los procesos en que se ventilan intereses públicos.*

*El proceso que se adelanta en ejercicio de la pretensión de repetición es uno de aquellos en los que se ventila un interés público, pues con este se busca la protección del patrimonio público, como lo ha precisado la Corte Constitucional:*

*(…) es importante resaltar que **la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho**, como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política (...)<sup>6</sup>(se destaca).*

*Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en razón a que en el proceso de la referencia se persigue un interés público, no se condenará en costas en segunda instancia a la entidad pública demandante que resulta vencida, criterio que ha sido reiterado por esta Subsección en múltiples pronunciamientos<sup>7</sup>.*

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

### FALLA

**PRIMERO: DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: SIN CONDENAS EN COSTAS**, conforme a lo expuesto anteriormente.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, sentencia del dos (02) de julio de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 05001-23-33-000-2015-01050-01(65825)

<sup>5</sup> “Artículo 188. Condena en costas. **Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil” (...).**(Se destaca).

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 8 de agosto de 2001, exp: D – 3388, M.P: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>7</sup> Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 11 de abril de 2019, exp. 59.139; sentencia de 12 de agosto de 2019, exp. 63.519; sentencia del 20 de noviembre de 2019, exp. 61.003; sentencia del 12 de diciembre de 2019, exp. 64.350; sentencia del 12 de diciembre de 2019, exp. 64.544, sentencia del 20 de febrero de 2020, exp. 51.949 y sentencia del 7 de mayo de 2021, exp. 58.503.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias previas las anotaciones de rigor en el sistema Justicia XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión virtual de la fecha

[firma electrónica]

**IVAN FERNANDO PRADA MACÍAS**

Magistrado

[firma electrónica]

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

Magistrado

Ausente con permiso

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**

Magistrado

Firmado Por:

Ivan Fernando Prada Macias

Magistrado

Oral

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Julio Edison Ramos Salazar

Magistrado

Mixto 005

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12



Código de verificación: **5a06d2617b7c1e97972ff6533764cc2445f621ca8ad309b23fe8ab9659f620b4**

Documento generado en 27/01/2022 01:43:15 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>