



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 11001-03-26-000-2018-00026-00 (61078)

Actor: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

Demandado: JUAN ÁNGEL ISAAC LLANOS

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN

Temas: ACCIÓN DE REPETICIÓN - presupuestos de procedencia / RESPONSABILIDAD DEL DEMANDADO - no se demostró que hubiera actuado con dolo – la condena a una entidad estatal en un juicio previo no implica necesariamente la responsabilidad del agente o exagente estatal.

Decide la Sala, en única instancia, la demanda de repetición presentada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en contra del señor Juan Ángel Isaac Llanos, exdirector de esa entidad.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses demandó en repetición al señor Juan Ángel Isaac Llanos, con el fin de que se le ordenara reintegrar la suma que pagó en cumplimiento de la sentencia dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 2011-00444, en el que se anuló el acto administrativo que declaró la insubsistencia del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez, dispuso su reintegro al cargo que venía ocupando y ordenó el reconocimiento y pago de los emolumentos laborales que este dejó de devengar durante su desvinculación.



I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 5 de marzo de 2018 (fl. 1 c. ppal.), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por conducto de apoderado judicial (fl. 46 c. ppal.), presentó demanda de repetición contra el señor Juan Ángel Isaac Llanos, exdirector de la entidad accionante, a fin de que se le condenara a reembolsar una suma de dinero que tuvo que pagar el Instituto, en cumplimiento de la condena impuesta el 19 de agosto de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 11001-33-31-016-2011-00444-00, así (fl. 1 c. ppal.):

PRIMERA: Declárese al doctor JUAN ÁNGEL ISAAC LLANOS, identificado con la cédula de ciudadanía N° 7.473.348 expedida en Barranquilla (Atlántico), como responsable a título de DOLO, de los perjuicios patrimoniales causados al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como consecuencia de la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección (F) en sentencia de fecha 19 de agosto de 2016, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado bajo el número 11001-33-31-016-2011-00444-00 instaurado por el señor JULIÁN MAURICIO CÁCERES RODRÍGUEZ.

SEGUNDA. Como consecuencia de la anterior declaración, se condene al doctor JUAN ANGEL ISAAC LLANOS (...) al pago total de la suma de dinero que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses fue condenado a pagar al señor JULIAN MAURICIO CÁCERES RODRÍGUEZ, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección (F) en sentencia de fecha 19 de agosto de 2016 y que canceló en su totalidad, esto es, la suma de Doscientos Ochenta Millones Trescientos Cincuenta y Nueve Mil Cuatrocientos Noventa y Nueve Pesos M/L (\$280.359.499,00) incluidos los descuentos de Ley.

TERCERA: Que el monto de la condena que se profiera contra el doctor JUAN ÁNGEL ISAAC LLANOS, identificado con la cédula de ciudadanía N° 7.473.348 expedida en Barranquilla (Atlántico), ex Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, sea de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y se reconozcan los intereses que correspondan desde la fecha en que se efectuó el pago por el Grupo Nacional de Gestión de Tesorería del Instituto, hasta que se dé cabal cumplimiento al fallo debidamente ejecutoriado que ponga fin al presente proceso.

CUARTA. Que el monto de la condena que se profiera contra el doctor JUAN ANGEL ISAAC LLANOS (...) sea consignado a favor del Tesoro Nacional.

QUINTA. La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, en síntesis, se adujo lo siguiente:



Mediante resolución 0-554 del 15 de julio de 2010, el fiscal general de la Nación nombró al señor Juan Ángel Isaac Llanos como director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En ejercicio de las funciones establecidas en el numeral 8° del artículo 40 de la Ley 938 de 2004, el señor Isaac Llanos suscribió la resolución 00021 del 11 de enero de 2011, por medio de la cual declaró insubsistente al abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez, quien se desempeñaba en el Instituto como Profesional Especializado, Clase III, Grado 10.

La anterior decisión se adoptó luego de que el funcionario removido, que fungía como apoderado judicial de la entidad en un proceso de reparación directa, dejara vencer el término para contestar la demanda en dos ocasiones -en el término inicialmente concedido y en una segunda oportunidad derivada de una declaratoria de nulidad procesal-.

A raíz de esta decisión, el señor Julián Mauricio Cáceres Rodríguez -funcionario removido- promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho -radicado 11001-33-31-016-2011-00444-00-. Este proceso culminó con sentencia del 19 de agosto de 2016, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del acto cuestionado, por considerar que fue expedido con falsa motivación¹, ordenó el reintegro del señor Cáceres Rodríguez y condenó al Instituto a pagar lo dejado de percibir por el actor durante el período en el que estuvo desvinculado.

En relación con estos hechos, en la demanda se sostuvo que el señor Juan Ángel Isaac Llanos, en su condición de exdirector del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debe restituir los dineros pagados por la entidad con ocasión de la sentencia del 19 de agosto de 2016. Esto, por cuanto actuó con dolo en la expedición del acto administrativo que fue anulado por adolecer de falsa motivación. Para el efecto, se adujo que la calificación jurídica de la conducta del señor Isaac Llanos se enmarcaba en la presunción establecida en el artículo 5 núm. 3 de la Ley 678 de 2001.

¹ La razón por la que se declaró la nulidad del acto de remoción por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no fue que el abogado no hubiera dejado vencer el término para contestar la demanda, sino porque la tarea de representación judicial no estaba determinada en el manual de funciones del cargo, de manera que no podía declararse insubsistente al funcionario por esa razón (fl. 24 vto. c. ppal.).



2. Trámite de única instancia

2.1. Mediante auto del 18 de junio de 2018 (c. 55 ppal.), este Despacho admitió la demanda, actuación que fue debidamente notificada al Ministerio Público (fl. 59 c. ppal.) y a la parte demandada (fl. 61 c. ppal.).

2.2. El señor Juan Ángel Isaac Llanos contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual adujo que no está probada la vinculación subjetiva -dolo- del demandado con la producción del daño por el que fue condenada la entidad accionante y en virtud del cual se presentó la demanda de repetición.

Se argumentó que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, en los procesos de repetición no basta con aportar la sentencia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho para tener como acreditado el dolo del agente o exagente del Estado, sino que debe cumplirse con la carga de la prueba impuesta por el artículo 177 del CPC.

Señaló igualmente que no puede tenerse en cuenta la valoración probatoria y las conclusiones a las que llegó el juez del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que esa actuación se surtió sin audiencia del señor Isaac Llanos.

Además, se adujo que en la sentencia que concluyó ese proceso no se tuvo en cuenta que el funcionario removido no actuó con sujeción a lo previsto en el estatuto del abogado, pues al aceptar el poder especial conferido tenía el deber de atender los términos y actuaciones procesales, que bien podía conocer a través del personal de apoyo de la entidad, o mediante el uso de las herramientas tecnológicas habilitadas por el legislador para tal fin.

Se argumentó igualmente que en el mencionado juicio de nulidad y restablecimiento nunca se demostró desviación de poder por parte del señor Juan Ángel Isaac Llanos en la expedición del acto de desvinculación del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez. En ese contexto, no es posible afirmar que el accionado actuó dolosamente, en tanto no se acreditó que sus actuaciones no hubieran tenido un móvil distinto al de mejorar el servicio.



Así las cosas, como de los medios de prueba aportados con la demanda no se puede inferir la existencia de una conducta dolosa por parte del demandado, deben declararse imprósperas las pretensiones.

2.3. El 13 de febrero de 2023 se celebró audiencia inicial en la que se fijó el litigio², se incorporaron las pruebas documentales aportadas por las partes y se decretó la prueba testimonial solicitada por la parte demandada, que fue practicada en la audiencia de pruebas celebradas los días 5 y 23 de junio de la presente anualidad.

2.4. En el término de traslado, la parte demandada solicitó que se negaran las pretensiones, por considerar que para la demostración de la conducta dolosa del demandado no basta con aportar copia de la sentencia y de los actos anulados, sino que debe cumplirse con la carga de acreditar los elementos de la responsabilidad.

En ese sentido, explicó que esa carga probatoria no fue debidamente observada por la entidad demandante, pues de la prueba documental y testimonial obrante en el plenario se desprende que la decisión adoptada por el señor Isaac Llanos de declarar insubsistente al abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez obedeció a razones objetivas que perseguían mejorar el servicio prestado, debido al incumplimiento grave de sus funciones, al haber permitido que se venciera -en dos oportunidades- el término para contestar la demanda en un proceso judicial en el que ese profesional del derecho fungía como apoderado de la entidad.

2.5. El Ministerio Público rindió concepto en el que solicitó igualmente que se negaran las pretensiones, al considerar que, de acuerdo con el *“material probatorio arrimado al proceso, la conducta del señor JUAN ÁNGEL ISAAC LLANOS y que se concreta en las motivaciones expresadas en la Resolución No. 00021 del 11 de enero de 2011 no se percibe, pues no hay pruebas que así lo indiquen, la intención de afectar de manera negativa el servicio que presta el INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES y menos de perjudicar al señor Julián*

² En los siguientes términos: *“Hacen parte del tema de la prueba del presente asunto, los hechos 1, 2, 5, 6, 8, 9 y 10, puesto que en el escrito de contestación se adujo que no le constaban a la parte demandada, o que se sujetaría a lo probado en el transcurso del proceso.*

Tales hechos se refieren a la condición de agente o exagente del señor Juan Ángel Isaac Llanos -hecho 1-, a las funciones del director del Instituto de Medicina Legal -hecho 2-, a la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento de derecho por parte del señor Juan Mauricio Cáceres Rodríguez -hecho 5- y las funciones que él debía cumplir como funcionario de la entidad -hecho 6-, así como a la interposición de recursos en ese proceso de nulidad y la consecuente expedición de la sentencia de segunda instancia -hecho 8-. También se puso en cuestión por parte del accionado, la ocurrencia de la sesión del comité de conciliación que dio viabilidad a presentar la demanda de repetición -hecho 9-”.



Mauricio Cáceres Rodríguez y, por tanto, del actuar doloso supuestamente desplegado que es de manera precisa el invocado por la demandante”.

Lo anterior, por cuanto con la demanda solamente se aportó copia del acto administrativo que ordenó la remoción del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez, así como de la sentencia mediante la cual se anuló esa actuación, pero no se aportaron otros medios de prueba que acreditaran el dolo endilgado al demandado, con lo cual se inobservó la carga probatoria prevista por la legislación procesal y desarrollada por el Consejo de Estado.

2.6. La parte demandante alegó de conclusión para solicitar que se accediera a las pretensiones, por cuanto en el presente asunto se cumplieron los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para la procedencia del medio de control de repetición.

Además, consideró que la conducta dolosa del accionado se encuentra acreditada, en atención a lo previsto en el artículo 5° numeral 3 de la Ley 678 de 2001 -antes de la reforma introducida por la Ley 2195 de 2022-. Así, como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del acto de remoción del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez por haberse expedido con falsa motivación, hay lugar a la aplicación de la presunción de dolo establecida en la citada norma.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el numeral 13 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -sin la modificación de la Ley 2080 de 2021³-, 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 directores de las entidades del orden nacional, y en la demanda de repetición se reprocha la conducta del señor Juan Ángel Isaac Llanos

³ Artículo 86 “Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley (...)”.



cuando se desempeñó como director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

3.- Ejercicio oportuno del derecho de acción

En el caso concreto, la condena impuesta a la entidad demandante, y por la cual pretende repetir en contra del señor Juan Ángel Isaac Llanos, fue proferida el 19 de agosto de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fl. 17 c. ppal.), la cual quedó debidamente ejecutoriada el 7 de octubre de ese mismo año (fl. 29 c. ppal.).

En el *sub lite*, el pago de la condena se efectuó el 6 de septiembre de 2017, según se desprende de los actos que ordenan el cumplimiento de la sentencia (fl. 32 c. ppal.), liquidación de salarios y prestaciones (fl. 34 c. ppal.), así como los comprobantes de pago aportados con la demanda (fls. 39 a 45 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, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 10 meses previstos en el artículo 192 *ibidem*⁴.

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 términos⁵.

Así, la Sala pone de presente que la condena objeto del *sub examine* se profirió en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició su trámite en vigencia del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-, por lo que el Instituto de Medicina Legal debía cumplirla en los términos de los artículos 177 y 178 de esa misma codificación.

⁴ “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”.

⁵ 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.



Para el caso concreto, es necesario determinar cuándo se produjo el pago de la indemnización impuesta por esta 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 repetición⁶, 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 a la hoy accionante cobró ejecutoria el 7 de octubre de 2016, por lo cual el plazo de 18 meses de que trata el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo corrió hasta el 8 de abril de 2018, lapso dentro del cual se realizó el pago, este es, el de fecha de 6 de septiembre de 2017.

En ese contexto, el término de caducidad debe computarse desde el día siguiente al pago efectuado, por lo que el plazo máximo para interponer la demanda fue el 7 de septiembre de 2019 y, dado que aquella se presentó el 5 de marzo de 2018 (fl. 1 c. ppal.), se concluye que el ejercicio del derecho de acción fue oportuno.

4.- La legitimación en la causa

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 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 que aduce haber sido perjudicada con el pago de la suma de dinero decretada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En cuanto a la legitimación por pasiva, se tiene que la demanda se dirigió en contra del señor Juan Ángel Isaac Llanos, quien para el momento de los hechos que dieron lugar a la condena por la que se repite, se desempeñaba como director del Instituto de Medicina Legal (fls. 14 a 16 c. ppal.), además, suscribió los actos administrativos que posteriormente fueron declarados nulos.

⁶ 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, Expediente No. 28.448, Actor: Lotería La Nueve Millonaria de La Nueva Colombia Ltda. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



5.- Presupuestos de prosperidad en la acción de repetición. Reiteración de jurisprudencia

La acción de repetición, 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 una indemnización. Así, la finalidad de este medio de control lo constituye la protección del patrimonio estatal, el cual es necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho⁷.

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 este”*.

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*

⁷ 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.



reparación patrimonial de un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”, norma referida, en este caso, a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

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.

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. Sólo 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 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 la 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.



Frente a estos conceptos, el Consejo de Estado⁸ 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 Política⁹ 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, exagente 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 al demandado.

En efecto, los supuestos referidos constituyen el punto de partida para estudiar de fondo los hechos atribuibles a la conducta de quien ha sido demandado, 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 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.

⁸ 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.

⁹ 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”*.



6.- 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 declaratoria de nulidad de la resolución No. 00021 del 11 de enero de 2011 -acto de remoción del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez-, es o no atribuible patrimonialmente, a título de dolo al señor Juan Ángel Isaac Llanos.

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 el demandado actuó con dolo, como lo asegura la entidad demandante.

6.1.- 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 dolo, a la parte demandada.

En el presente asunto se encuentra acreditado que, mediante sentencia del 19 de agosto de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, declaró la nulidad de la resolución No. 000021 del 11 de enero de 2011, expedida por el director general del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, mediante la cual se declaró la insubsistencia del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez.

Además, se ordenó el reintegro del señor Cáceres Rodríguez a la entidad y *“a título indemnizatorio, pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido el demandante”* (fl 26 vto. c. ppal.).

Mediante la resolución No. 001199 de 19 de diciembre de 2016 se ordenó el cumplimiento del referido fallo por parte del Instituto de Medicina Legal (fl. 32 c. ppal.), de manera que mediante resolución No. 0001358 del 10 de julio de 2017 se efectuó la correspondiente liquidación de salarios y prestaciones sociales (fl. 34 c. ppal.), sumas que fueron debidamente canceladas el 6 de septiembre siguiente (fls. 39 a 45 c. ppal.).



En estos términos, la Sala encuentra acreditado el daño que sustenta la pretensión de repetición, relativo a la condena impuesta a la entidad accionante y su pago.

6.2. La imputación: Conducta dolosa del accionado

Como se precisó previamente, se encuentra acreditada la condición de exagente del señor Juan Ángel Isaac Llanos, quien fue nombrado director general del Instituto de Medicina Legal mediante resolución No. 0-1554 del 15 de julio de 2010 (fl. 14 c. ppal.), cargo en el que se posesionó el 16 de julio siguiente (fl. 16 c. ppal.), y en cuyo ejercicio expidió la resolución No. 000021 del 11 de enero de 2011, respecto de la cual se aduce que obró con dolo, al haberla suscrito con falsa motivación -art. 5.3 Ley 678 de 2001-.

Como se observa, los hechos por los que se llama a responder patrimonialmente al demandado ocurrieron el 11 de enero de 2011 -fecha de expedición del acto anulado-, esto es, cuando ya se encontraba vigente la Ley 678 de 2001, razón por la cual esta normativa es la que resulta aplicable para determinar vinculación subjetiva del accionado con los hechos materia de juzgamiento.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la mencionada Ley *“la conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado”*. Y según se prevé en la redacción original de esa disposición normativa, se presume el dolo del agente público por *“haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración”* -imputación que se hizo en el presente asunto-.

Por tal motivo, una imputación a título de dolo requiere que el juez de la repetición constate que el servicio del Estado fue transgredido de manera consciente y voluntaria, es decir, con conocimiento de la irregularidad del comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas que ello implica¹⁰.

Según se adujo en la demanda y en los alegatos de conclusión, basta con la aportación de la sentencia mediante la cual se declara la nulidad de la resolución No. 000021 de 2011 por haberse expedido con falsa motivación, para derivar de ella

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de diciembre de 2019, exp. 49.520.



la responsabilidad del demandado, por la vía de la aplicación de la presunción legal de dolo establecida en el citado artículo 5.3 de la Ley 678 de 2001.

Al respecto, debe recordarse que esta Corporación en varias oportunidades ha señalado que la sentencia judicial que condena al Estado no es prueba suficiente de la conducta del agente, pues al tratarse de un proceso contencioso y declarativo de responsabilidad, debe acreditarse plenamente la existencia de los elementos que constituyen la culpa grave o el dolo. Así ha sido expuesto en reiteradas ocasiones:

[L]a motivación de la sentencia judicial que imponga una condena patrimonial a cargo de una entidad pública y el pago de la misma no son pruebas idóneas para establecer per se la responsabilidad del demandado en acción de repetición. En efecto, en aquellos casos en los cuales la acción de repetición se fundamenta únicamente en las consideraciones que dieron lugar a la imposición de una condena, la Sala ha sostenido que estas no son suficientes para comprometer al demandado ni para concluir que su actuación hubiere sido dolosa o gravemente culposa, dado que la conducta imputada debe ser demostrada en el proceso de repetición en aras de garantizar a favor del demandado el debido proceso, puesto que la acción de repetición es autónoma e independiente respecto del proceso que dio origen a la misma¹¹.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia de esta Sección ha señalado que, si bien las motivaciones de la sentencia no constituyen plena prueba para acreditar la responsabilidad del demandado, sí pueden ser el punto de partida para establecer cuál es el hecho irregular que, en criterio de la entidad pública demandante, habría sido cometido con dolo o culpa grave por parte del demandado¹², sin que esto signifique que en el juicio de repetición se puedan controvertir los fundamentos de la responsabilidad del Estado declarada previamente y sobre la que recaen efectos de cosa juzgada.

En este punto, conviene precisar 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 la Sección Tercera¹³, en esta sede judicial pueden hacerse valoraciones y calificaciones distintas, en la medida en que la decisión ya no versa sobre la responsabilidad del Estado o la legalidad de sus actuaciones administrativas, sino sobre la conducta del agente.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 27.779, M.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, expediente No. 33450, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicado 41001233100019980000101, interno 29.222.



En otras palabras, dado el carácter autónomo e independiente que el legislador le imprimió al ejercicio de la acción de repetición, la condena a una entidad estatal a través de un juicio previo y totalmente diferente al de la referencia no implica automáticamente la responsabilidad del agente o exagente estatal que eventualmente hubiere dado lugar a la misma o que hubiere participado en los hechos correspondientes, pues la conducta que se le endilga a este debe quedar establecida de manera plena e individualizada en el respectivo proceso de repetición¹⁴.

A juicio de la Sala, el solo hecho de que en el fallo que dio lugar a la presente controversia se hubiera impuesto una condena al Instituto de Medicina Legal, no es razón suficiente para atribuirle responsabilidad al señor Juan Ángel Isaac Llanos a título de dolo. Si así fuera, bastaría con la constatación de los requisitos objetivos (existencia de condena, prueba del pago y condición de agente o exagente estatal) para predicar, sin excepciones, la responsabilidad patrimonial del demandado.

De este modo, la Sala insiste en que la responsabilidad del agente estatal solo puede declararse en la medida en que se compruebe su actuación dolosa o gravemente culposa, de manera que 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.

Este análisis debe efectuarse teniendo en consideración lo consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso que establece que “[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Este mandato legal, conjugado con lo previsto en el artículo 168¹⁵ del mismo estatuto procesal, impone a la entidad demandante la carga de acreditar los hechos que fundamentan su pretensión de condena, mediante los medios de prueba que cumplan con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y licitud.

¹⁴ Sobre el particular, ver, entre otras, las sentencias del 11 de febrero de 2009, expediente 33.450, y del 22 de julio de 2009, expediente 22.779, ambas con ponencia del magistrado Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵ “ARTÍCULO 168. RECHAZO DE PLANO. El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”.



Vale precisar que quien alegue en su favor una presunción deberá probar plenamente y, a través de medios de prueba que reúna las condiciones indicadas previamente, los hechos que le dan su origen, puesto que resulta claro que el legislador no pugnó por una suerte de tarifa legal para acreditar aquel supuesto fáctico¹⁶. Así, las presunciones establecidas en la ley solo serán procedentes y se tendrán por ciertas cuando los *“hechos en que se funden estén debidamente probados”* pero *“admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice”*, de conformidad con el artículo 116 del Código General del Proceso.

La anterior carga no fue debidamente cumplida en el presente asunto, por cuanto la entidad demandante únicamente aportó la copia de la sentencia mediante la cual se anuló el acto administrativo por el que se llama a responder al demandado como medio de prueba encaminado a demostrar todos los elementos de la responsabilidad del demandado. Además, con los demás medios de convicción aportados con la demanda, únicamente se puede acreditar la existencia del acto de remoción del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez¹⁷, la condición de exagente del demandado¹⁸ y el pago de la condena¹⁹.

Esta conclusión sobre la falta de acreditación de la responsabilidad del demandado se refuerza con la valoración del testimonio rendido por la señora Juanita Gutiérrez Montalvo, quien para la época de los hechos se desempeñaba como directora jurídica de la entidad demandante y en su relato manifestó con claridad que el abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez no solamente dejó vencer el término para contestar una demanda en la que fungía como apoderado judicial, sino que era un funcionario que reiterativamente faltaba al cumplimiento de sus deberes, razón por la cual se puso en conocimiento del director general de la entidad dicha situación, lo que derivó en su declaratoria de insubsistencia.

De conformidad con el material probatorio arrimado al proceso, la conducta del demandado no está plenamente probada, ya que no obran las pruebas que indiquen que el señor Juan Ángel Isaac Llanos obró con la intención de desviar la realidad u

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 20 de febrero de 2020, exp. 51949.

¹⁷ Resolución No. 000021 del 11 de enero de 2011 (fl. 30 c. ppal.).

¹⁸ Resolución No. 0-1554 del 15 de julio de 2010 (fl. 14 c. ppal.) y acta de posesión del 16 de julio siguiente (fl. 16 c. ppal.).

¹⁹ Resoluciones No. 001199 de 19 de diciembre de 2016 (fl. 32 c. ppal.) y No. 0001358 del 10 de julio de 2017 (fl. 34 c. ppal.) y constancias de pago del 6 de septiembre siguiente (fls. 39 a 45 c. ppal.).



ocultar los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración al momento de declarar la insubsistencia del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez, por cuanto la decisión de anular el acto no fue porque el abogado no hubiera dejado vencer el término para contestar la demanda, sino porque la tarea de representación judicial no estaba determinada en el manual de funciones del cargo y, en esa medida, el Tribunal de instancia consideró que no podía ser removido del cargo por ese error en la gestión del proceso judicial en el que fungía como apoderado (fl. 24 vto. c. ppal.)²⁰.

Aunque no cabe duda de que la decisión de remoción del abogado fue anulada por haberse configurado una falsa motivación, el análisis de legalidad del acto administrativo dista del estudio de la conducta del exagente estatal propuesto en el presente asunto. En efecto, si bien en el proceso de nulidad y restablecimiento pudieron configurarse los elementos para declarar su ilegalidad, ello no significa que, en todos los eventos, pueda individualizarse y concretarse dicha conducta a un servidor en específico y que esos análisis puedan extrapolarse a un proceso de repetición por la vía de la aplicación acrítica de las presunciones establecidas en la Ley.

En ese orden de ideas, es evidente que en un marco libre valoración de los medios de prueba, el juez administrativo puede llegar a una conclusión distinta a la de los fallos disciplinarios, pero no por ello significa que los funcionarios hubieran actuado con la intención de menoscabar el servicio público.

²⁰ En dicha decisión el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló: “Así entonces, la Sala encuentra demostrado en el sub lite, el primer supuesto de configuración de la falsa motivación, toda vez que la afirmación según la cual: el actor (sic) “dejó vencer el término legal dispuesto por el numeral 5° del artículo 207 del C.C.C. para contestar la demanda en dos oportunidades” fue desvirtuada con los medios probatorios que han sido enlistados en precedencia, habida cuenta que si bien es cierto, el término para para contestar la demanda se venció como indica el nominador, dicha circunstancia no se dio porque el demandante así lo hubiera permitido, pues está demostrado que la ocurrencia del hecho desbordó la competencia para actuar del demandante, quien, tal como lo indicó el operador disciplinario en su oportunidad, dependía del cumplimiento de una función que le era ajena, para poder realizar la contestación de la demanda indebida forma.

De igual manera, considera la sala que se comprobó la segunda hipótesis que configura la falsa motivación, pues los hechos fueron calificados erradamente por el denominador desde el punto de vista jurídico. Esto por cuanto (i) el vencimiento de los términos para ejercer el derecho de defensa de la entidad tuvo origen en la actuación disfuncional de los servidores a quienes se les encargó la misión de vigilar el proceso, (ii) el nominador omitió tener en cuenta que fue la misma dirección general del instituto, las que dispuso que la vigilancia de los procesos estuviera a la cabeza de la respectiva seccional en donde se encuentra radicada la actuación judicial y (iii) las funciones establecidas para el cargo de profesional especializado clase III, grado 10 y las señaladas específicamente para los facilitadores descontrol interno del instituto, están relacionadas con un perfil de asesoría y excepcionalmente de representación judicial de la entidad, más no se advierte de las mismas, la obligación de cumplir labores asistenciales como es la vigilancia de los procesos que se encuentran en una sede judicial diferente a la de prestación de servicios del abogado” (fl. 24 vto. c. ppal.).



En consecuencia, a pesar de que se estableció que el demandado suscribió la declaratoria de insubsistencia del abogado Julián Mauricio Cáceres Rodríguez, lo cierto es que, a falta de las pruebas que indiquen se produjeron con base en hechos o normas inexistentes, ocultando o distorsionando la realidad al expedirlos -numeral 3 del art. 5 de la Ley 678 de 2001-, resulta imposible determinar o llegar adjudicar las conclusiones a las que arribó el juez de aquel sumario para encontrar demostrada la responsabilidad en este asunto.

Debe dejarse claro que no quiere decir la Sala que en el proceso de nulidad y restablecimiento el operador judicial hubiere errado, sino, en cambio, que ese aspecto que identificó como transgredido objetivamente no es posible imputarlo a los señores Arias Leiva y Ortega Arroyave.

En este punto, es importante dejar constancia de la indebida aproximación que las entidades públicas realizan en torno a los medios de pruebas que se allegan a los juicios de repetición, dado que no distinguen la forma de la conducta imputada para efectos de que, bajo criterios de utilidad, pertinencia y utilidad, el material probatorio sea congruente con esa imputación. En efecto, no se trata de que acrediten simplemente un supuesto de derecho, cuya génesis sea vacío o genérico, dado que deberán traer medios de prueba que permitan establecer individual y congruentemente el dolo o la culpa grave que se imputa.

Por todo lo dicho, se concluye que no fue probada la imputación realizada en contra del señor Juan Ángel Isaac Llanos, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda y, como consecuencia, el proceso se decide en única instancia, dado que no es procedente el principio de doble conformidad, en los términos del artículo 149A²¹ de la Ley 1437 de 2011 -modificada por la Ley 2080 de 2021-.

²¹ “1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, congresistas, 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 de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.

En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia. Sin embargo, si la sentencia es condenatoria contra ella será procedente el recurso de apelación, el cual decidirá la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia”.



7. 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 en que se ventila un interés público. Por esta razón, no hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en este proceso²².

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,

FALLA:

PRIMERO. DENEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF

²² 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.