

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** FREDDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 11001-03-26-000-2011-00033-00 (41.414)  
**Demandante:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
**Demandados:** CARLOS OSSA ESCOBAR Y OTROS  
**Medio de control:** REPETICIÓN – DECRETO 01 DE 1984  
**Asunto:** SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA – INEXISTENCIA DE CULPA GRAVE

*Síntesis del caso: se dirige la demanda contra los exfuncionarios de la Contraloría General de la República Carlos Ossa Escobar, Teresita Isaza Dávila y Pedro Jesús Ruiz Hazbon quienes, en ejercicio de sus funciones, habrían obrado con culpa grave en la expedición de los oficios de fecha 13 y 17 de marzo de 2000 por medio de los cuales se retiró del servicio a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos, quien se encontraba en estado de embarazo, debido a la supresión del cargo que desempeña en provisionalidad en esa entidad, los actos administrativos fueron declarados nulos por la jurisdicción contenciosa administrativa quien, además, ordenó el reintegro de la funcionaria desvinculada y el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir, cuyo monto la entidad demandante pretende recuperar a través de la presente acción.*

Decide la Sala en única instancia la demanda de repetición presentada por la Contraloría General de la República en contra de los señores Carlos Ossa Escobar, Pedro Jesús Ruiz Hazbon y Teresita Isaza Dávila.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito del 6 de julio de 2011 (fl. 14 cdno. ppal.), la Contraloría General de la República presentó demanda en acción de repetición (fls. 1 - 14 cdno. ppal.) en contra de los señores Carlos Ossa Escobar, Pedro Jesús Ruiz Hazbon y Teresita Isaza Dávila con las siguientes súplicas:

**“PRIMERA:** Que se declare civil y administrativamente responsable a los ex funcionarios **Dr. CARLOS OSSA ESCOBAR (ex Contralor General de la República), Dr. PEDRO JESÚS RUIZ HAZBON (ex Director de Carrera Administrativa) y Dra. TERESITA ISAZA DÁVILA (ex Gerente del Talento Humano)** por los daños y perjuicios ocasionados a la Nación – Contraloría General de la República, con su conducta gravemente culposa al suscribir y expedir los escritos de comunicación que retiraron del servicio a la señora **ALMA VIOLETA SANSÓN HOYOS**, al resultar condenada judicialmente la Nación – Contraloría General de la República por el Consejo de Estado, en fallo del 29 de abril de 2010, que declaró la nulidad de los oficios 13 y 17 de marzo de 2000, cuando para ese entonces ejercía el cargo de Contralor General de la República, Director de Carrera Administrativa y Gerente del Talento Humano respectivamente mediante la cual se dispuso el retiro del servicio de la señora **ALMA VIOLETA SANSÓN HOYOS**; como consecuencia de dicha nulidad, se ordenó el reintegro de la señora **ALMA VIOLETA SANSÓN HOYOS** al cargo que venía ocupando o a otro de igual o superior jerarquía y al pago de los salarios y prestaciones dejadas de devengar desde la fecha en que se produzca el reintegro al cargo; y el pago de una indemnización equivalente a 60 días de salario y las 12 semanas de descanso remunerado.

**SEGUNDA:** Que se condene al **Dr. CARLOS OSSA ESCOBAR, Dr. PEDRO JESÚS RUIZ HAZBON y Dra. TERESITA ISAZA DÁVILA** al pago y reparación directa de la suma de **SEISCIENTOS VEINTIÚN MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CON DIEZ CENTAVOS (\$621.994.365.10)**, a favor de la Nación – **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**; suma de dinero que pagó esta Entidad a la señora **ALMA VIOLETA SANSÓN HOYOS** para hacer efectiva la codena proferida por el H. Consejo de Estado o a lo que resultare probado en el proceso.

**TERCERA:** Que sobre la suma equivalente a **SEISCIENTOS VEINTIÚN MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CON DIEZ CENTAVOS (\$621.994.365.10)**, que se le ordene reintegrar a favor de la Nación – Contraloría General de la República, se condene a los demandados, a pagar intereses comerciales desde la fecha de ejecutoria de la providencia que ponga fin a este proceso, hasta que dicho pago se haga efectivo.

**CUARTA:** Que se condene en costas a los demandados” (fl. 2, cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda se expuso, en síntesis, lo siguiente:

- 1) La señora Alma Violeta Sansón Hoyos fue vinculada en provisionalidad a la Contraloría General de la República el 3 de marzo de 1999 mediante la Resolución No. 01663, por el término de 4 meses en el cargo de Jefe de División Seccional Nivel Ejecutivo grado 14 en la Jurisdicción Coactiva Dirección Seccional de Córdoba.

2) Mediante el Decreto 271 de 2000 se reestructuró la planta de personal de la Contraloría General de la República y como consecuencia de ello se dispuso la supresión de algunos cargos, entre estos, el que ocupaba la señora Alma Violeta Sansón Hoyos.

3) Por lo anterior, mediante oficio de 13 de marzo de 2000 el Contralor General de la República le comunicó a la señora Sansón Hoyos su retiro de la entidad por supresión del cargo y, por oficio del 17 de esos mismos mes y año le informó que debido a que se encontraba en estado de embarazo le serían cancelados los salarios y prestaciones por el periodo comprendido entre la fecha de retiro y los tres meses posteriores al parto.

4) La señora Alma Violeta Sansón Hoyos demandó la nulidad del referido Decreto 271 de 2000 y de los oficios del 13 y 17 de marzo de 2000 por medio de los cuales le informaron su retiro del servicio, las pretensiones fueron negadas en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

Sin embargo, el 29 de abril de 2010 el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A revocó la sentencia de primera instancia, declaró la nulidad de los oficios de 13 y 17 de marzo de 2000, ordenó el reintegro de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos a un cargo de igual o superior jerarquía, condenó a la entidad al pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir y, de una indemnización equivalente a 60 días de salario y de 12 semanas de descanso.

5) La entidad cumplió lo ordenado a través de la Resolución no.1109 de 3 de noviembre de 2010, reintegró en provisionalidad a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos en el cargo de coordinador de gestión, nivel ejecutivo, grado 01 en la Gerencia Departamental de Sucre y por medio de la Resolución no. 009699 de 28 de diciembre de 2010 le reconoció y dispuso un pago por la suma de \$621'994.365,10 en su a favor, pago que se realizó una vez efectuados los descuentos de ley el 27 de enero de 2011 mediante transferencia interbancaria a la cuenta no. 156000655654 del Banco Davivienda.

6) Por acta no. 04 de 30 de marzo de 2011 el Comité de Conciliación de la Contraloría General de la República decidió repetir contra los aquí demandados.

### 3. Fundamentos de la demanda

En la demanda se invocó como sustento jurídico lo previsto en los artículos 2, 6, 25, 83, 90, 124 y 207 de la Constitución Política y el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, y en cuanto a la responsabilidad de los demandados expuso lo siguiente:

1) Los demandados con la decisión de retirar del servicio a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos incurrieron en culpa grave, por cuanto fueron quienes determinaron qué personas eran las que se debían separar del servicio debido a la reestructuración efectuada en la Contraloría General de la República; el Consejo de Estado declaró la nulidad de los referidos oficios del 13 y 17 de marzo de 2000 con base en que el nominador no podía ejercer válidamente la potestad de libre nombramiento y remoción de dicha funcionaria porque conocía que se encontraba en estado de embarazo al momento del retiro, la funcionaria así lo había informado a la administración.

2) Al la señora Sansón Hoyos la amparaba la norma del inciso primero del artículo 46 del Decreto 268 de 2000 que prevé la protección a las mujeres que se encuentren en estado de embarazo en provisionalidad o en periodos de prueba desempeñando un cargo de carrera administrativa; no obstante, los demandados aplicaron el inciso tercero de la norma citada referente a una situación de hecho distinta porque alude a la remoción de funcionarias en carrera administrativa por supresión del cargo, quienes deben ser removidas aunque se encuentren en estado de embarazo por la imposibilidad de ser incorporadas en la nueva planta de personal, esto indica que los demandados interpretaron de manera errónea la norma aplicable al caso concreto, situación que configura un comportamiento gravemente culposo debido a que no protegieron ni garantizaron los derechos constitucionales y legales de la empelada que se encontraba en estado de gestación.

En otros términos, lo que configuró la conducta gravemente culposa de los demandados fue *“haberle dado a la norma aplicable al caso un alcance diferente al que legalmente tenía al imprimir al caso la parte de la norma que no debía aplicarse y, además, porque al prescindir de los servicios de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos sin ninguna motivación válida se entiende que el retiro del servicio se efectuó por motivos del embarazo”* (fl 10 cdno ppal.).

#### 4. Contestación de la demanda

La demanda de la referencia fue admitida en única instancia el 25 de julio de 2011 (fls. 62 y 63), providencia en la que se ordenó la notificación personal de los señores Carlos Ossa Escobar, Pedro Jesús Ruiz Hazbon y Teresita Isaza Dávila.

##### 4.1 Teresita de Jesús Isaza Dávila

Contestó la demanda de manera oportuna a través de apoderado judicial y se opuso a las pretensiones (fls. 154-157, cdno. ppal.), para cuyo efecto propuso las siguientes excepciones:

- 1) *“Falta de requisitos de la demanda derivada de la insuficiencia probatoria”*, porque la parte actora no acreditó el pago total de lo debido en favor de un tercero, en el proceso no está demostrado que la obligación derivada de la sentencia condenatoria se hubiera extinguido, porque el paz y salvo allegado a la entidad por el apoderado de la señora Sansón Hoyos no tiene la constancia de recibido formal por parte de la entidad actora.
- 2) *“Ausencia de culpa grave o dolo”*, toda vez que no existe prueba alguna que acredite que en su condición de gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República participara en el trámite de retiro a la señora Sansón Hoyos.
- 3) *“Improcedencia de la acción de repetición”*, dado que no se acreditó el pago total y efectivo de la condena y tampoco una conducta dolosa o gravemente culposa de su parte, por ende, no se cumplen los requisitos para que prospere la acción de repetición en su contra.
- 4) *“Genérica”*, la que resulte demostrada en el trámite del presente asunto.

Finalmente, refirió que la entidad demandante en los hechos de la demanda se limitó a mencionar su nombre, empero, no justificó de modo alguno que **“ella conocía la situación que dio origen a estas diligencias y que con base en esto obró de manera dolosa o gravemente culposa”** (fl. 157 cdno. ppal. – negrillas y subrayado del original).

## 4.2 Carlos Ossa Escobar

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda (fls 164 a 178, cdno. ppal.), por estimar que carecen de respaldo fáctico, con relación a los hechos manifestó que no le constaban y que se atenía a lo que resultare probado en el proceso, también propuso como excepciones las que a continuación se relacionan:

1) *“Falta de requisitos de la demanda derivada de la insuficiencia probatoria”*, por cuanto la entidad actora no demostró el pago total de lo debido pues, si bien allegó un paz y salvo suscrito por el apoderado de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos, en dicho documento en forma manuscrita se lee: **“me reservo derecho a reclamar por vía judicial y/o administrativa”**, lo cual significa que tanto la demandante como el apoderado no quedaron conformes con el pago (fl. 166 cdno. ppal. - negrillas del texto original).

2) *“Ausencia de culpa grave o dolo”*, por razón de que no hubo dolo ni culpa grave de su parte; la desvinculación de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos se debió a la reestructuración de la planta de personal de la Contraloría General de la República mediante el Decreto 271 de 2000, como consecuencia de ello se suprimieron algunos cargos, entre ellos, el que desempeñaba esa funcionaria, razón por la cual en la comunicación de retiro se le indicó que en atención a su estado de embarazo, de acuerdo con la interpretación de las normas legales dadas por los abogados de la entidad, le serían cancelados los salarios y prestaciones por el término comprendido entre la fecha de su retiro y tres meses posteriores al parto.

3) *“Improcedencia de la acción de repetición”*, debido a que no está acreditado el pago total de lo debido y tampoco la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, por lo tanto, no es posible que prospere la presente acción de repetición en su contra.

4) *“Genérica”*, la que resulte demostrada en el trámite del presente asunto.

### 4.3 Pedro Jesús Ruiz Hazbon

El demandado Pedro Jesús Ruiz Hazbon (fls. 146 a 148, cdno. ppal.) fue representado por curador *ad litem*<sup>1</sup> quien se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que se atenía a lo que resultare probado en el curso del presente proceso.

### 5. Alegatos de conclusión

El 6 de septiembre de 2021 (índice 113 SAMAI), en aplicación del inciso quinto del artículo 212 del Código de lo Contencioso Administrativo, se corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito y, al Ministerio Público para que rindiera concepto.

1) La demandada Teresita Isaza Dávila (índice 120 SAMAI), reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y resaltó lo dicho en este proceso por el testigo Dagoberto Quiroga Collazos, Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República para la época de los hechos, quien expresó que *“dentro del proceso de reestructuración realizado en la entidad y por el cual se suprimieron una serie de cargos de esta, se actuó de conformidad con las normas y jurisprudencia vigentes en ese momento, dado lo cual se reafirma la ausencia de responsabilidad”* (fl. 2 índice 120 SAMAI).

2) La parte actora y los demás demandados guardaron silencio.

3) El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado solicitó desestimar las pretensiones de la demanda (índice 123 SAMAI) por lo siguiente:

a) No existe prueba que acredite la calidad de los demandados como servidores públicos para la época de los hechos, sin embargo, está demostrado que los oficios de fecha 13 y 17 de marzo de 2000, anulados por el juez contencioso administrativo, fueron suscritos por el señor Carlos Ossa Escobar en la condición de Contralor General de la República, en ese sentido solo habría lugar a examinar la procedencia del presente asunto respecto de ese agente estatal.

---

<sup>1</sup> Por auto de 8 de noviembre (fl. 111 cdno. ppal.) se dispuso el emplazamiento del demandado, el edicto fue fijado el 30 de enero de 2014 (fls. 114 y 119 cdno. ppal.), el 10 de febrero y 30 de mayo de 2014 la entidad cumplió con lo ordenado y allegó la constancia del edicto emplazatorio realizado en el diario El Tiempo (fol. 115 – 116 y 121-122, cdno. ppal.), por auto de 6 de agosto de 2015 se designó curador *ad litem*, (fol. 139-142, c. ppal.) quien una vez posesionado contestó la demanda (fol. 145, cdno ppal.).

b) Si bien las pruebas que obran en el expediente acreditan los elementos objetivos para la procedencia de la acción de repetición, no acontece lo mismo con el subjetivo por cuanto: (i) el retiro de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos fue consecuencia directa de la supresión del cargo dispuesta por el Presidente de la República mediante el Decreto 271 de 22 de febrero de 2000, hecho del cual no se puede derivar el ánimo de afectar su situación laboral, toda vez que fueron varios los cargos suprimidos y por ende varios los servidores retirados de la entidad; (ii) el oficio de 13 de marzo de 2000, suscrito por el entonces Contralor de la República Carlos Ossa Escobar, simplemente demuestra el hecho de la comunicación realizada a la señora Alma Violeta Sansón acerca de lo dispuesto por el Decreto 271 de 2000, sin que pueda enmarcarse en un comportamiento contrario a derecho y menos calificarse como una actuación negligente y desprovista de toda justificación; (iii) el oficio de 17 de marzo de 2000, también suscrito por Carlos Ossa Escobar, es solo el cumplimiento de una normativa legal y reglamentaria que permitía *“por razones del buen servicio suprimir el cargo ocupado por una empleada en estado de embarazo y a manera de compensación, reconocerle una indemnización que involucrara el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha de retiro y tres meses posteriores al parto”*(fl. 32 índice 123 SAMAI), aquel documento precisa que en razón de la especial asistencia y protección del Estado a la mujer embarazada, con fundamento en el artículo 46 del Decreto 268 de 2000 y la sentencia de la Corte Constitucional C-199 de 1999, le serían reconocidos a dicha servidora los salarios y prestaciones sociales desde la fecha de retiro y tres meses posteriores al parto (índice 123 SAMAI); (iv) el entonces Contralor General de la República, mediante la Resolución no. 05046 de 9 de marzo de 2000 conformó el Comité de Reestructuración y expidió el reglamento para el pago de las indemnizaciones por retiro del servicio por la supresión de empleos de la entidad, dicho comité era integrado, entre otros, por el gerente de Talento Humano y el director de la Oficina Jurídica con el fin de elaborar y revisar las comunicaciones de retiro antes de que fueran firmadas por él, en las decisiones de retiro se tuvo en cuenta lo establecido por el artículo 46 del Decreto 268 de 2000 y lo señalado por la sentencia de la Corte Constitucional C-199 de 1999, para los casos de supresión de los cargos de carrera cuyo titular fuera una empleada que se encontrara en estado de embarazo; (v) el señor Dagoberto Quiroga Collazos, Director Jurídico de la Contraloría General de la República para la época de los hechos, en testimonio rendido en este proceso afirmó que como el demandado Carlos Ossa Escobar no era abogado, delegó en su equipo asesor lo concerniente a la reestructuración del



órgano de control fiscal en su componente general en la Oficina Jurídica de la entidad liderado por el señor Édgar González Salas, por lo tanto, este equipo fue quien se encargó de establecer los criterios jurídicos respecto de la supresión de cargos, provisionalidades e incorporaciones a la planta de acuerdo a la Ley 443 de 1998 y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia en ese momento; (vi) pese a que los oficios de 13 y 17 de marzo fueron anulados por el Consejo de Estado con base en que la protección a la mujer gestante implicaba prorrogar el nombramiento en provisionalidad de esta más el pago de la respectiva indemnización, existía disparidad de opiniones y opciones en el operador judicial, esa discrepancia frente a la interpretación normativa impedía atribuirle culpa grave endilgada al demandado Carlos Ossa Escobar y, por el contrario, permitía probar una conducta diligente y cuidadosa de su parte en la toma de esa clase de decisiones.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) síntesis de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis del caso, 3) conclusión y, 4) condena en costas.

### **1. Síntesis de la controversia y anuncio de la decisión**

Presentada la demanda de manera oportuna<sup>2</sup>, el contenido y alcance de la controversia planteada consiste en determinar si se reúnen los requisitos necesarios para atribuirle responsabilidad a los señores Carlos Ossa Escobar, Teresita Isaza Dávila y Pedro Jesús Ruiz Hazbon a partir de la conducta asumida con la expedición de los oficios del 13 y 17 de marzo de 2000 que comunicaron el retiro del servicio a

---

<sup>2</sup> Según el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, la acción de repetición debe presentarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública, en consonancia con los criterios dados en la sentencia C-832 de 2001 de la Corte Constitucional para la aplicación del numeral 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, el término de caducidad de la acción empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago o a más tardar desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

En el asunto objeto de estudio la sentencia condenatoria quedó ejecutoriada el 23 de agosto de 2010 (fl. 30 vlto. cdno. ppal.), el pago de la condena se materializó el 29 de diciembre de 2010 (fls.52 a 54 cdno. ppal.) dentro del término de los 18 meses establecidos en el artículo 177 del CCA, en ese orden la entidad tenía plazo para presentar la demanda de repetición a más tardar hasta el 30 de diciembre de 2012, pero como fue radicada el día 6 de julio de 2011, lo fue dentro del término fijado en la ley para ello (fl. 14 cdno. ppal.).

la señora Alma Violeta Sansón Hoyos del cargo de jefe de división seccional nivel ejecutivo grado 14 en la División de Jurisdicción Coactiva – Dirección Seccional de Córdoba de la Contraloría General de la República que desempeñaba en provisionalidad, cuya nulidad fue decretada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado quien, en sentencia del 29 de abril de 2010 ordenó, a título de restablecimiento del derecho, el reintegro laboral de la funcionaria afectada, lo mismo que el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por esta, indemnización que tuvo que asumir la Contraloría General de la República.

La parte demandante alega que dichos demandados por el hecho de retirar del servicio a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos, quien se encontraba en estado de embarazo, incurrieron en culpa grave por una indebida aplicación del artículo 46 del Decreto 268 de 2000 ya que, en lugar observar el inciso primero de ese precepto que contempla la protección a las mujeres que se encuentren en estado gestación y desempeñan un empleo en provisionalidad, acudieron al inciso tercero de la norma citada, es decir, le dieron un alcance diferente al que legalmente tenía, además, al prescindir de los servicios de aquella empleada pública sin ninguna motivación válida se entiende que el retiro del servicio se efectuó por motivos del embarazo.

La Sala negará las pretensiones de la demanda toda vez que, respecto de los demandados Teresita Isaza Dávila y Pedro Jesús Ruiz Hazbon no se acreditó la condición de agentes estatales para la época de los hechos y, en relación con Carlos Ossa Escobar no se probó que incurriera en un comportamiento gravemente culposo.

Para lo anterior, la Sala determinará, primero, si los elementos objetivos de la acción de repetición consistentes en la existencia de la condena y el pago se hallan acreditados y, posteriormente, verificará si los demandados obraron con culpa grave en la causación del desmedro patrimonial por el cual la Contraloría General de la República fue condenada a indemnizar perjuicios en favor de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos.

## **2. Análisis del caso**

Para el análisis del presente caso la Sala abordará su estudio en el siguiente orden:  
1) generalidades de la acción de repetición, 2) la existencia de una condena judicial o

de un acuerdo conciliatorio, 3) la acreditación del pago, y 4) la calificación de la conducta de los demandados.

## **2.1 Generalidades de la acción de repetición**

El artículo 90 superior prevé que en los casos en los que el Estado es obligado a reparar un daño debe repetir contra su agente cuando la condena ha sido el resultado de una conducta dolosa o gravemente culposa de este<sup>3</sup>, de igual manera, la figura ha tenido desarrollo legal en el Decreto-ley 01 de 1984 y en forma más reciente en la Ley 678 de 2001.

En tal virtud la jurisprudencia de la Corporación ha sido unánime en determinar los presupuestos para la prosperidad de la acción de repetición, a saber: (i) la condena al Estado a reparar un daño antijurídico causado a un particular; (ii) el pago efectivo a la víctima del daño y, (iii) la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa del agente como factor determinante de la condena.

## **2.2 La existencia de una condena judicial o de un acuerdo conciliatorio**

Para la Sala no hay duda acerca de la existencia de una condena judicial impuesta en contra de la parte actora consistente en pagar una suma de dinero pues, obra en el proceso la copia de la sentencia de 29 de abril de 2010 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, en sede de apelación, declaró la nulidad de los oficios de fecha 13 y 17 de marzo de 2000 expedidos por el entonces Contralor General de la República Carlos Ossa Escobar que retiraron del servicio a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos del cargo (en provisionalidad) de jefe de división seccional nivel ejecutivo grado 14 en la División de Jurisdicción Coactiva – Dirección Seccional de Córdoba que desempeñaba en la entidad y, como consecuencia, ordenó a título de restablecimiento del derecho el reintegro laboral y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por esta (fls. 19 a 29 cdno. ppal.), la decisión quedó ejecutoriada el 23 de agosto de 2010 (fl. 30 vlto *ibidem*).

---

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 90, inciso segundo: “...en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

### 2.3 La acreditación del pago

El pago de la condena se soporta pluralmente en los siguientes documentos:

1) La Resolución no. 009699 de 28 de diciembre de 2010 expedida por la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera de la Contraloría General de la República mediante la *“cual se reconoce y ordena el gasto para el cumplimiento de la sentencia a favor de Alma Violeta Sansón Hoyos”* por valor de \$621'994.365,10, suma a la cual la Dirección Financiera de la entidad debía efectuar los descuentos de ley a que hubiera lugar (fls. 32 a 51 cdno. ppal.)

2) Copia del Registro Presupuestal del Compromiso no. 3391 de 28 de diciembre de 2010 de la Unidad Ejecutora – Contraloría General de la República, a través del cual se dispusieron los recursos y se ordenó la transferencia a la cuenta bancaria no. 156000655654 del Banco Davivienda cuyo titular es la señora Alma Violeta Sansón Hoyos por la suma de \$621'994.365,10 (fl. 52 cdno. Ppal.).

3) La orden de pago no. 10356 de 28 de diciembre de 2010 expedida la Contraloría General de la República con el objeto de *“PAGO SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO SECCIÓN SEGUNDA 1310 08 DEL 29/04/10 S/G RESOLUCIÓN 9699 DE 28/12/2010”*, por un valor de \$621'994.365,10, para ser cancelado a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos, en dicha orden se dispuso como *“fecha límite de pago: 2010/12/29”* (fl. 53 cdno. ppal.).

4) Paz y salvo suscrito por el abogado Joaquín Felipe Negrette Sepúlveda en la condición de apoderado de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos quien, hizo constar que el día 29 de diciembre de 2010, a través de transferencia interbancaria a la cuenta número 156000655654 del Banco Davivienda, le fue consignada, una vez efectuadas las deducciones de ley, la suma de \$554'353.374,10 por concepto del pago ordenado en la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 29 de abril de 2010 a favor de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos (fl. 54 cdno. ppal.)

Los documentos antes señalados en su conjunto permiten a la Sala concluir, inequívocamente, que la condena impuesta a la entidad en sentencia de 29 de abril

de 2010 dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado fue efectivamente cancelada a la beneficiaria.

Ahora bien, en cuanto a lo alegado por el demandado Carlos Ossa Escobar, referente a que en el paz y salvo aportado por el apoderado de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos, este se reservó el derecho a reclamar por vía judicial y/o administrativa, en el proceso no obra prueba de que se haya iniciado acción alguna al respecto y, de otra parte, si bien en dicho documento de señaló que el pago recibido ascendió a la suma de \$554'353.374,10, lo cierto es que la Resolución no. 10356 de 28 de diciembre de 2010 que dispuso y ordenó dicho pago, también ordenó que a la indemnización reconocida por valor de \$621'994.365,10 debían efectuársele los descuentos de ley.

Se trata entonces de documentos que constituyen elementos idóneos que demuestran el pago total de la referida condena, acorde igualmente con lo señalado por esta Subsección que en oportunidades anteriores ha afirmado que no existe disposición legal que exija como prueba que la constancia del pago deba provenir del acreedor, y que otros medios de prueba tales como documentos públicos con presunción de autenticidad son suficientes para demostrar el mencionado requisito<sup>4</sup>.

## **2.4 Calificación de la conducta de los demandados**

La Sala pasa a analizar la conducta de los demandados y la posibilidad de calificarla como gravemente culposa con sustento en el siguiente derrotero: 1) régimen aplicable, 2) hechos probados y, 3) análisis de la conducta de los demandados.

### **2.4.1 Régimen aplicable**

Para la determinación del régimen legal aplicable al caso debe tenerse en cuenta que los hechos se refieren a la actuación de los señores Carlos Ossa Escobar, Teresita Isaza Dávila y Pedro Jesús Ruiz Hazbon en las condiciones de Contralor General de la República, gerente de Talento Humano y director de Carrera Administrativa, respectivamente, quienes emitieron los siguientes actos administrativos: (i) oficio del 13 de marzo de 2000, mediante el cual se le comunicó a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos su retiro del servicio de la entidad por

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B sentencia del 5 de mayo de 2020, expediente número 45522 MP Martín Bermúdez Muñoz.

supresión del cargo que desempeñaba y, (ii) el oficio del 17 de marzo de 2000, que le informó a la funcionaria que debido a su estado de embarazo le serían cancelados los salarios y prestaciones sociales por el término comprendido entre la fecha de retiro y los tres meses posteriores al parto.

Como para la fecha de la ocurrencia de esos hechos aún no estaba vigente la Ley 678 de 2001<sup>5</sup> no es posible aplicar las presunciones allí establecidas conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 29 constitucional pues, las conductas solo pueden juzgarse con base en la ley vigente para el momento en que fueron cometidas.

De manera que en obediencia de los postulados de los artículos 77 y 78 del Decreto-ley 01 de 1984 las conductas se analizarán al tenor del artículo 63 del Código Civil, pero, teniendo en cuenta las particularidades del caso en armonía con los artículos 6 y 90 de la Constitución Política de 1991 relativos a la responsabilidad de los servidores públicos.

#### **2.4.2 Hechos probados**

Las pruebas válidamente recaudadas<sup>6</sup> demuestran los siguientes hechos relevantes para la decisión del caso:

1) Según acta de posesión no. 0009 de 24 de marzo de 1999, la señora Alma Violeta Sansón Hoyos fue nombrada en provisionalidad mediante la Resolución no. 01065 de 3 de marzo de 1999 en el cargo de jefe de división seccional, nivel ejecutivo, grado 14 en la División de Jurisdicción Coactiva – Dirección Seccional Córdoba (fls. 18, 19 y 341 cdno. 1).

2) El Presidente de la República expidió el Decreto 271 de 22 de febrero de 2000 *“por el cual se estableció la planta de personal de la Contraloría General de la República”* y suprimió *“doscientos sesenta y uno (261)”* cargos, entre estos, el de

---

<sup>5</sup> Promulgada en el Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001.

<sup>6</sup> Por auto del 13 de febrero de 2018 (fls. 197 a 199, cdno. ppal.), se abrió el proceso a pruebas y se decretaron como tales los documentos aportados con la demanda (fls. 19 a 59, cdno. ppal.). En relación con los demandados se señaló que los señores Pedro Ruiz Hazbon, representado por curador *ad litem*, y Teresita Isaza Dávila no solicitaron pruebas, se decretó el testimonio del señor Dagoberto Quiroga Collazos solicitado por el señor Carlos Ossa Escobar, y de oficio se dispuso oficiar al Tribunal Administrativo de Córdoba para que allegara en calidad de préstamo el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho radicado No. 23001-23-31-000-2000-02727-02 (1310-08).

“jefe de división seccional – grado 14” y estableció la nueva planta de personal de esa entidad (fls. 113 a 117 cdno. 1).

3) Por lo anterior, de conformidad con lo previsto por el artículo 44 del Decreto-ley 268 de 2000, mediante la Resolución no. 05046 de 9 de marzo de 2000 el entonces Contralor General de la República Carlos Ossa Escobar expidió “el reglamento para el pago de las indemnizaciones por retiro del servicio por la supresión de Empleos en la Contraloría General de la República” (fls. 28 a 33 cdno. 1) conforme a lo siguiente:

**“Artículo Primero:** Adoptar como en efecto lo hace el reglamento para el pago de las indemnizaciones por supresión de empleos de la Contraloría General de la República, conforme lo señala el artículo 44 de la Ley 268 de 2000 de la siguiente manera:

(...).

Las indemnizaciones correspondientes a los empleos de la Contraloría General de la República a quienes se les haya suprimido el empleo, se regirán por las disposiciones contempladas en la Ley 443 de 1998 y su Decreto Reglamentario 1572 de 1998, Título V, artículos 133 a 147 y se tramitarán conforme al siguiente reglamento:

**Trámite que se adelantará:**

Para llevar a cabo el proceso de desvinculación por supresión del empleo, se procederá de la siguiente manera:

El Comité de reestructuración que por la presente resolución se crea, estará conformado por el Contralor General de la República, Vicecontralor, Director de Sistemas, Director de Planeación, Gerente de Talento Humano y Director de la Oficina Jurídica y será el encargado de elaborar y revisar las comunicaciones de retiro para que sean firmadas por el Contralor General de la República.

**Pago de las indemnizaciones:**

(...).

Cuando por razones del servicio deba suprimirse un cargo de carrera cuyo titular sea una empleada de carrera que se encuentre en estado de embarazo y habiendo optado por la incorporación ésta no fuere posible, además de la indemnización tendrá derecho conforme con lo señalado en el artículo 137 del Decreto 1572/98, la entidad deberá pagarle, a título de indemnización por maternidad, el valor de doce (12) semanas por concepto de licencia remunerada.

En honor a la protección constitucional de la maternidad, prohijada por el artículo 46 del Decreto 268 de 2000 y por la sentencia C-199 de 1999, proferida por la Corte Constitucional, cuando un cargo de carrera deba suprimirse y se encuentre provisto por una funcionaria en estado de embarazo mediante nombramiento provisional, deberá pagarse la totalidad de los salarios y prestaciones por el término comprendido entre la fecha de retiro y tres meses posteriores al parto.

(...).

*El Grupo de liquidadores creados por la Gerencia del Talento Humano, debe elaborar los proyectos de resolución de liquidación de indemnizaciones que deben pasar a revisión y visto bueno de la Oficina Jurídica antes de que sean firmadas por el Contralor General de la República y luego notificadas a los exfuncionarios a través de la Gerencia de Talento Humano y de los Gerentes Departamentales”.*

4) Como consecuencia de la supresión de cargos por la restructuración de la Contraloría General de la República, a través de un oficio del 13 de marzo de 2000 el contralor general Carlos Ossa Escobar le informó a la señora Alma Violeta Sansón Hoyos (fl. 54 cdno. 1) lo siguiente:

*“De manera atenta me permito comunicarle que mediante Decreto 271 de febrero 22 de 2000, fue establecida la planta de personal de la Contraloría General de la República.*

*Conforme al artículo primero del precitado Decreto, el cargo que usted venía ejerciendo fue suprimido, haciéndose efectivo a partir del día 16 de marzo de 2000, fecha en la cual usted queda retirada del servicio”.*

5) En vista de que la señora Alma Violeta Sansón se encontraba en estado de embarazo, el 17 de marzo de 2000 dicho funcionario le informó lo siguiente:

*“De manera atenta me permito comunicarle que mediante el Decreto Ley 271 de febrero 22 de 2000, fue establecida la planta de personal de la Contraloría General de la República.*

*Conforme a lo señalado en el artículo 1 del citado Decreto Ley, el cargo que usted venía desempeñando en provisionalidad, fue suprimido, haciéndose efectiva a partir del día en que se le comunicó, fecha en la cual queda retirada del servicio.*

*No obstante, lo anterior, y en consideración a la especial asistencia y protección que el Estado debe brindar a la mujer embarazada otorgada por el artículo 43 de la Constitución Política, prohijada por el artículo 46 del Decreto 268 de 2000 y por la Sentencia C-199 de 1999, emanada de la Corte Constitucional, la Contraloría General de la República, le cancelará la totalidad de los salarios y prestaciones sociales por el término comprendido entre la fecha de retiro y tres meses posteriores al parto” (fl. 63 cdno. 1).*

6) Contra el mencionado Decreto 271 de 22 de febrero de 2000 y los señalados oficios de 13 y 17 de marzo de 2000, la señora Alma Violeta Sansón Hoyos presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que fuesen anulados, se ordenara su reintegro laboral y el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir (fls. 1 a 15 cdno. 1) con sustento en que los cargos de “falsa motivación,



*desviación de poder y violación al debido proceso”, por cuanto se le desconoció “la especial protección al estado de maternidad en que se encontraba”.*

7) El 26 de febrero de 2008, el Tribunal Administrativo de Córdoba - Sala Primera de Decisión negó las pretensiones de la demanda (fls. 517 a 518 cdno. 1) con fundamento en que a la funcionaria retirada no se le violó ningún derecho y que su retiro se ajustó a la normatividad legal pertinente debido a la reestructuración de la entidad ordenada por el Decreto 271 de 2000, aunado al hecho de que a la señora Sansón Hoyos en razón de su condición de vinculada en provisionalidad no tenía la opción de optar por la incorporación o la indemnización, sino que, dado su estado de embarazo, por disposición del artículo 46 del Decreto 268 de 2000 tenía derecho a la licencia de maternidad y los sueldos de retiro hasta la fecha del parto y tres meses siguientes<sup>7</sup>.

8) La anterior decisión fue revocada en sede de apelación el 29 de abril de 2010 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado (fls. 562 a 580 cdno. 1 y 19 a 28 cdno ppal.) y declaró la nulidad de los oficios de fecha 13 y 17 de marzo de 2000 con sustento en que: (i) la funcionaria por medio de comunicación enviada a la administración el 1 de febrero de 2000 había informado su estado de gravidez; (ii) si bien se encontraba vinculada mediante nombramiento provisional, gozaba de la protección legal y constitucional de la mujer en embarazo, estaba amparada por el fuero materno de orden constitucional que prevalecía sobre cualquier otro derecho; (iii) el nominador no podía ejercer válidamente la potestad de libre nombramiento y remoción para desvincularla ya que se encontraba en estado de gravidez al momento en que se expidió la decisión de retiro y, (iv) no se desvirtuó la presunción según la cual el retiro de la actora tuvo lugar en razón a su estado de embarazo, razones por las cuales el juez de la nulidad concluyó:

---

<sup>7</sup> Señaló ese tribunal: “[E]n desarrollo de la reorganización y fundado en los referidos estudios, como expresa en los considerandos, se dictó el Decreto 271, en desarrollo de las finalidades de la Ley 573 de 2000, y en prevalencia del interés general, se adoptó la planta de empleos y asignaciones del Órgano de Control Fiscal, y se suprimió entre otros, uno de los cargos de Jefe de División Seccional Grado 14, que desempeñaba la accionante, pero vinculada en provisionalidad, aunque en estado de gestación, que fue comunicado oportunamente al nominador (...) Luego conforme las normas legales pertinentes, a la demandante en razón de su condición de vinculada en provisionalidad, no le asistía el derecho a optar por la incorporación o la indemnización, sino que, dado su estado de embarazo, por disposición del artículo 46 del Decreto 268 tenía derecho a la licencia de maternidad y los sueldos desde el retiro hasta la fecha del parto y tres meses siguientes. Luego es evidente que no se le vició ningún derecho y mucho menos puede hablarse que haya habido desviación de poder en su retiro del servicio, cuando éste se produjo en razón de la supresión del cargo que ocupaba lo cual es causal expresa de retiro del servicio conforme al artículo 42-11 del Decreto 268 de 2000, que regula la carrera especial administrativa (fls. 524 y 525 cdno. 1 – se resalta).

*“En ese orden de ideas, el nominador no podía ejercer válidamente la potestad de libre nombramiento y remoción para desvincular a la demandante, ya que está demostrado que se encontraba en estado de gravidez al momento en que se expidió la decisión de retiro, situación de la que tenía pleno conocimiento por haberle sido informado por la actora a la administración. **En las anteriores condiciones encuentra la Sala que no se desvirtuó la presunción según la cual el retiro de la actora tuvo lugar en razón a su estado de embarazo (artículo 21 del Decreto 3135 de 1968 y artículos 39, 40 y 41 del Decreto 1848 de 1969).** Y si bien, se le comunicó que le sería reconocida una indemnización equivalente a los salarios y prestaciones dejadas de percibir desde su retiro hasta tres meses después del parto, lo cierto es como ya estableció, **su nombramiento debía ser prorrogado en los términos del artículo 46 del Decreto 268 de 2000**” (fl.572 cdno. 1 y 24 cdno ppal. – se resalta).*

En relación con los cargos alegados contra los actos administrativos demandados, el Consejo de Estado concluyó:

*“En consecuencia, **el retiro de Alma Violeta Sansón Hoyos, fue contrario al mandamiento contenido en el artículo 43 de la Constitución Política invocado en la demanda,** que ordena que la mujer no puede ser sometida a ninguna clase de discriminación, y “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviera desempleada o desamparada”, mandato que encuentra cabal cumplimiento en las disposiciones legales que desarrollan esa especial protección.*

*De esta manera, **se incurrió en violación del precepto consagrado en el artículo 21 del Decreto 3135 de 1968 el cual dispone que durante el embarazo y los tres meses posteriores al parto solo podrá efectuarse el retiro por justa causa comprobada por resolución motivada. Sin tales formalidades se presume que el retiro se ha efectuado por motivo del embarazo**” (fls. 572 a 573 cdno. 1 y 24 a 25 cdno. ppal. – se resalta).*

#### **2.4.3 Análisis de la conducta específica de los demandados**

1) En las pretensiones de la demanda se solicita que, por vía de repetición, se declare la responsabilidad de los “*ex funcionarios Dr. Carlos Ossa Escobar (ex Contralor General de la República), Dr. Pedro Jesús Ruiz Hazbon (ex Director de Carrera Administrativa) y Dra. Teresita Isaza Dávila (ex Gerente de Talento Humano) por los daños y perjuicios ocasionados a la Nación – Contraloría General de la República con su conducta gravemente culposa*” (fl. 2 cdno. ppal.), no obstante, la entidad actora no aportó al proceso certificación y/o constancia alguna que acredite que dichas personas se encontraban vinculados a la Contraloría General de la República para la época de los hechos.

De este modo, no es viable analizar si los demandados Teresita de Jesús Isaza Dávila y Pedro Jesús Ruiz Hazbon actuaron con culpa grave pues, respecto de la

primera, le asiste razón cuando afirma en la contestación de la demanda que no existen elementos de prueba que permitan establecer que participó en los trámites de retiro de la funcionaria afectada y, en cuanto al segundo, tampoco existe medio de convicción que corrobore su relación con los hechos de la demanda.

2) Sin embargo, en relación con el señor Carlos Ossa Escobar, no hay duda de su condición de Contralor General de la República para la fecha de los hechos que aquí se debaten, para ello basta con remitirse al contenido de los oficios del 13 y 17 de marzo de 2000 donde aparece que fueron emitidos por dicho funcionario, los cuales fueron anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento que dio origen a la condena impuesta a la entidad actora y por cuyo pago repite en el presente asunto, además, en la contestación de la demanda dicho demandado no controvertió que fuera él quien expidió los actos antes referidos.

3) Aclarado lo anterior, debe precisarse que, según la demandante, el excontralor General de la República Carlos Ossa Escobar incurrió en culpa grave cuando expidió los oficios del 13 y 17 de marzo del 2000 pues, al proceder al retiro del servicio de una funcionaria vinculada en provisionalidad que se encontraba en estado de embarazo, interpretó de manera errónea el artículo 46 del Decreto 268 de 2000.

En este proceso está demostrado que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 271 de 2000 suprimió algunos cargos de la planta de personal de la Contraloría General de la República, razón por la cual el entonces Contralor General Carlos Ossa Escobar en respuesta a la reestructuración ordenada, con apoyo en el artículo 44 de la Ley 268 de 2000 emitió la Resolución no. 05046 de 9 de marzo del mismo año por medio de la cual *“expidió el reglamento para el pago de las indemnizaciones por retiro del servicio por la supresión de empleos”* en la entidad, y para tales efectos conformó un comité de reestructuración integrado, entre otros, por el Gerente de Talento Humano y el Director de la Oficina Jurídica que *“ser[ía] el encargado de elaborar y revisar las comunicaciones de retiro para que [fueran] firmadas por el Contralor General de la República”* de la época.

4) Como consecuencia de aquellos actos administrativos se produjo el retiro del servicio por supresión de cargos de varios funcionarios de la CGR, entre ellos, aquel donde se hallaba nombrada en provisionalidad la señora Alma Violeta Sansón Hoyos quien, además, se encontraba en estado de gestación, por consiguiente, el

Contralor General Carlos Ossa Escobar, suscribió el oficio del 13 de marzo de 2000 en el cual le comunicó a esa funcionaria su retiro y el día 17 del mismo mes y año le indicó que dada la condición especial de protección en la que se hallaba, en aplicación del artículo 43 de la Constitución Política, los parámetros dados por la sentencia C-199 de 2000 de la Corte Constitucional y el artículo 46 del Decreto 268 del 2000 se le pagaría la totalidad de los salarios comprendidos entre la fecha de retiro y tres meses posteriores al parto.

5) Ahora bien, como el punto principal del debate gira entorno a la interpretación del contenido del artículo 46 del Decreto 268 de 2000 citado en la referida comunicación, es menester referir a lo que esa norma dispone, así:

***“ARTÍCULO 46. PROTECCION A LA MATERNIDAD. Cuando un cargo de carrera se encuentre provisto con una empleada en estado de embarazo mediante nombramiento provisional o en período de prueba, el término de duración de éstos se prorrogará automáticamente por tres meses más después de la fecha del parto.***

*Cuando una empleada de carrera, en estado de embarazo obtenga calificación de servicios no satisfactoria, la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento se producirá dentro de los ocho (8) días calendario siguientes al vencimiento de la licencia de maternidad.*

***Cuando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo ocupado por una empleada de carrera, en estado de embarazo, y no fuere posible su incorporación en otro igual o equivalente, además de la indemnización a que tendría derecho, deberá pagársele la totalidad de los salarios y prestaciones por el término comprendido entre la fecha del retiro y tres (3) meses posteriores al parto.***

*PARÁGRAFO. En todos los casos y para los efectos del presente artículo, la empleada deberá dar aviso oportuno, por escrito, al nominador con la presentación de la certificación médica de su estado de embarazo”.* (negritas fuera de texto).

Aquella norma se complementa con el artículo 62<sup>8</sup> de la Ley 443 de 1998<sup>9</sup> "Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones", sobre la protección a la maternidad, el cual disponía:

***“PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD: Cuando un cargo de carrera se encuentre provisto con una empleada en estado de embarazo mediante nombramiento provisional o en período de prueba, el término de duración de éstos se prorrogará automáticamente por tres meses más después de la fecha del parto.***

*Cuando una empleada de carrera, en estado de embarazo obtenga calificación de servicios no satisfactoria, la declaratoria de insubsistencia*

<sup>8</sup> Artículo derogado por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004.

<sup>9</sup> Normatividad vigente a la fecha de vinculación de la funcionaria Alma Violeta Sansón Hoyos.

de su nombramiento se producirá dentro de los ocho (8) días calendario siguientes al vencimiento de la licencia de maternidad.

**Quando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo ocupado por una empleada de carrera, en estado de embarazo, y no fuere posible su incorporación en otro igual o equivalente, además de la indemnización a que tendría derecho, deberá pagársele, a título de indemnización por maternidad, el valor de las doce (12) semanas de descanso remunerado a que se tiene derecho como licencia de maternidad".** (se destaca).

El aparte subrayado fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-199 de 1999 en el entendimiento de que la "indemnización básica" incorpora, adicionalmente, la compensación por los salarios dejados de percibir en el interregno entre el retiro y la fecha del parto, lo mismo que una adecuada compensación que permita a la mujer embarazada recibir la atención médica necesaria, los argumentos para aquella conclusión fueron los siguientes:

**"La indemnización derivada de la supresión de un cargo de carrera en favor de su titular, resultará de sumar los factores de resarcimiento que contemple la ley. El principio de protección a la maternidad, empero, exige considerar como hecho relevante en términos constitucionales la situación que rodea a la mujer embarazada que como funcionaria de carrera pierde su empleo con ocasión de la supresión que se decreta por el órgano competente.**

(...).

Si se considera que bajo el concepto de la "indemnización básica" se compensa pecuniariamente a la mujer embarazada, además del sacrificio que representa la pérdida del empleo de carrera, en razón de las sumas y derechos que deja de devengar y gozar entre la fecha de su retiro y la del parto, entonces la "indemnización por maternidad" que contempla la norma, tendría simplemente el sentido de reconocer un resarcimiento adicional y, por lo tanto, no podría ser objetado, más aún cuando su propósito sería el de reparar íntegramente un aspecto del sacrificio de la funcionaria que constitucionalmente, por lo expuesto, no puede ser preterido. En caso contrario, esto es, si la "indemnización básica", entre otros conceptos, no cubre esta eventualidad, la "indemnización por maternidad" contenida en la disposición, también por los argumentos expuestos, violaría la Constitución. Por consiguiente, **la Corte prohija el punto de vista sostenido por el Procurador General de la Nación y, en la parte resolutive, proferirá una decisión de exequibilidad condicionada a que la interpretación del texto demandado se haga en los términos aquí establecidos, vale decir, bajo el entendido de que la "indemnización básica" incorpora, adicionalmente, la respectiva compensación por los salarios dejados de percibir en el interregno entre el retiro y la fecha del parto, lo mismo que una adecuada compensación que permita a la mujer embarazada recibir la atención médica necesaria** (negrillas de la Sala).

6) De las normas y jurisprudencia transcritas se puede concluir que la decisión de que trata el oficio del 17 de marzo de 2000 devino de lo establecido en una norma legal y reglamentaria vigente para la fecha de expedición del referido oficio, fundamentos jurídicos que le permitían a la administración, por razones del buen servicio, suprimir un cargo ocupado por una empleada en estado de embarazo y a manera de compensación, reconocerle una “*indemnización*” que debía contener los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha de retiro y tres meses posteriores al parto, lo mismo que la atención médica necesaria.

Entendimiento que fue plasmado en la Resolución 05046 de 9 de marzo de 2000, por medio de la cual se expidió el reglamento para efectos de llevar a cabo el pago de las indemnizaciones por retiro del servicio por la supresión de empleos en la Contraloría General de la República y se creó el comité integrado, entre otros, por el gerente de Talento Humano y el director de la Oficina Jurídica y que tendría como función la de elaborar y revisar las respectivas comunicaciones de retiro, antes de que fueran firmadas por el Contralor General de la República, decisión en la que se señaló concretamente el procedimiento legal que debía tenerse en cuenta en la supresión de los cargos de carrera cuyo titular fuera una empleada que se encontrara en estado de embarazo.

Lo anterior fue corroborado por el señor Dagoberto Quiroga Collazos quien, para la época de los hechos fungía como jefe jurídico de la Contraloría General de la República e integró el comité creado por la Resolución 04056 de 2000 para efectos de llevar a cabo la reestructuración de la entidad, en testimonio rendido en este proceso el 21 de marzo de 2018 (fls. 202 a 204 y CD fl. 205 cdno. ppal.) en lo relacionado sobre dicha reestructuración, manifestó:

*“PREGUNTADO: ¿Manifieste al despacho lo que le conste sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar como se sucedieron los hechos respecto de la desvinculación de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos de la Contraloría General de la República? CONTESTO: En 1998 a 2000 actué como Jefe Jurídico de la Contraloría General de la República. Estuve en el proceso de reestructuración que se realizó para esa época en la entidad, lo que implicó la supresión de varios cargos en la parte administrativa, se indemnizaron los cargos de carrera y en algunos casos se encontraban laborando personas embarazadas, que es el caso de la señora, había vigente en ese momento una sentencia de la Corte Constitucional que había estudiado la constitucionalidad de la ley de carrera, si mal no recuerdo la 443 de 1998, la cual no establecía la previsión que existe actualmente sobre la estabilidad laboral reforzada para la mujer embarazada, pues para aquella época existía y era vigente además del pago de una indemnización, el*

**reconocimiento del tiempo que le quedara para completar el embarazo y los meses que estuviera en licencia después del parto, es decir que eso era lo que se aplicaba según la ley y jurisprudencia, y de conformidad con eso se actuó. El caso concreto no lo recuerdo, pero fue estudiado por la Gerencia de Talento Humano, que era la dependencia creada por la Contraloría para manejar todo el tema de la reestructuración con sus asesores y todo su equipo y en esas circunstancias se procedió al despido de la señora que entiendo se refiere el proceso. PREGUNTADO: ¿sírvese precisar o aclarar a este despacho qué actividad específica desarrolló usted en relación con la desvinculación del personal, en el caso específico de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos? CONTESTO: Personalmente, ni como el cargo (sic) de Jurídico no le correspondía, pues existía la Gerencia de Talento Humano que contaba con sus profesionales que asesoraban el caso, pero yo sí participe como Jefe de la Oficina Jurídica en la reestructuración en la normatividad, en los acuerdos, los decretos, incluso en las resoluciones de estructura de la entidad, y como jurídico me correspondía revisar y dar conceptos generales sobre la reestructuración, así como revisar los proyectos de ley que se tuvieron en cuenta para realizar toda la reestructuración de la Contraloría General de la República. PREGUNTADO: ¿Manifieste y aclare a este despacho si usted tuvo la oportunidad de revisar de manera específica sobre la desvinculación de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos? CONTESTÓ: Pues no recuerdo exactamente que haya tocado temas particulares, porque existía una dependencia específica que era la Gerencia de Talento Humano que proyectaba y manejaba autónomamente el problema de la reestructuración, más específicamente el tema de los despidos o incorporación de las personas a la planta, era la encargada de manejar ese tema, pues la Oficina Jurídica conceptuaba sobre actos de carácter general más no casos particulares, los cuales le correspondía a la Gerencia de Talento Humano con sus profesionales (...) **en la Contraloría se contaba con un equipo de reestructuración liderado por el Dr. Edgar González Salas y con ese equipo se definieron los criterios jurídicos para manejar los nombramientos, desvinculaciones e incorporaciones de las personas y se establecieron criterios jurídicos teniendo en cuenta que había una norma la Ley 443 que regulaba la carrera administrativa y había una jurisprudencia que se había pronunciado respecto de las provisionalidades e incorporaciones a la planta y todo lo relacionado con la carrera administrativa, la supresión de cargos y para ello se tuvo en cuenta tanto la ley vigente como la jurisprudencia que la Corte Constitucional que había señalado en el caso de las mujeres embarazadas en caso de supresión del cargo. PREGUNTADO. Doctor Dagoberto usted en el ejercicio de su cargo en la época en que fue contralor el doctor Carlos Ossa Escobar, de ese conocimiento que tuvo, el doctor Ossa para tomar esa clase de decisiones consultaba con el Departamento Jurídico, o a Talento Humano a los departamentos que tenían que ver con el tema, ¿o tomada las decisiones simplemente a su criterio? CONTESTÓ: **El doctor Ossa no era abogado y era una persona que delegaba, él era una persona que manejó el tema macro del control fiscal, se dedicó a la vigilancia de los recursos públicos del Estado y tanto fue así que planteó la reestructuración de la Contraloría señalando la responsabilidad de todo lo que tiene que ver con personal en la Gerencia de Talento Humano y estaba delegada por funciones para manejar ese tema (...) de tal manera que él confiaba en sus funcionarios en que todo lo que firmara en relación con procesos complejos, él confiaba que habían tenido y aprobado por las respectivas dependencias conforme a la ley**" (negrillas de la Sala).****

El testimonio transcrito permite concluir que las decisiones contenidas en los oficios de fecha 13 y 17 de marzo de 2000, suscritos por el demandado Carlos Ossa Escobar, a la postre anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no fueron expedidas de manera arbitraria y caprichosa, obedecieron a un estudio que tuvo en consideración la normatividad legal y la jurisprudencia constitucional vigente para la época de los hechos, fueron proyectadas y revisadas por el comité creado mediante la Resolución 04056 de 2000 para llevar a cabo la reestructuración de la entidad y conformado por el personal al cual le asistía la función de definir los criterios a tener en cuenta en el tema de las desvinculaciones, todo esto antes de que fueran firmadas por el entonces contralor general Ossa Escobar.

El declarante también afirmó que el demandado no era abogado y, pese a que se encargaba del manejo macro del control fiscal y de la vigilancia de los recursos públicos del Estado, delegó todo lo relacionado con la reestructuración en la Gerencia de Talento Humano, porque confiaba en sus funcionarios, en las respectivas dependencias de la entidad y que en que todo lo que firmaba en relación con procesos complejos se hallaba conforme a la ley; este aspecto evidencia que el excontralor General de la República Ossa Escobar procedió de manera diligente, toda vez que al no tener un conocimiento mínimo básico del derecho que le permitiera actuar sin la asesoría previa de la oficina jurídica de la entidad, encargó a esta de la proyección y revisión de los actos administrativos relacionados con el retiro de los funcionarios a quienes se les suprimió el cargo.

7) En ese contexto, las pruebas relacionadas dan lugar a colegir que la actuación del demandado no fue descuidada ni negligente y menos caprichosa, toda vez que la decisión de retiro de la funcionaria Alma Violeta Sansón Hoyos estuvo sometida a un estudio detallado de la normatividad legal y jurisprudencia constitucional vigente aplicable al caso concreto, fue proyectada y revisada por el comité encargado para el efecto.

Si bien el Consejo de Estado en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho declaró la nulidad de los oficios del 13 y 17 de marzo de 2000 con sustento en que el retiro de la funcionaria Alma Violeta Sansón Hoyos fue contrario al mandamiento contenido en el artículo 43 de la Constitución Política y al artículo 21 del Decreto 3135 de 1968, que dispone que durante el embarazo y los tres meses posteriores al parto solo podrá efectuarse el retiro por justa causa comprobada por



resolución motivada<sup>10</sup>, lo cierto es que dicha decisión no puede constituir prueba de la culpa grave en tanto lo que revela es una diferencia interpretativa en cuanto al ordenamiento aplicable, al punto que en dicho proceso el tribunal de primera instancia consideró que la desvinculación estaba acorde con los parámetros dados por el artículo 46 del Decreto 268 del 2000 y que, en consecuencia, no le asistía a la empleada el derecho a optar por la incorporación o la indemnización, solo al pago de los emolumentos allí contemplados.

Además, contrario a lo afirmado por la demandante, la nulidad de los actos no se sustentó en una indebida aplicación del inciso tercero del artículo 46 del señalado Decreto 268 del 2000 sino, porque el Consejo de Estado consideró que la norma aplicable era otra, el artículo 21 del Decreto 3135 de 1968 del cual se extrae que su finalidad era proteger a la mujer en embarazo durante su periodo de gestación y tres meses posteriores al parto, parámetros que en alguna medida concuerdan con lo decidido en su momento por el contralor, en el sentido de proteger a la trabajadora con el pago de los salarios y prestaciones que dejaría de percibir entre el momento de la desvinculación y 3 meses posteriores a la fecha del parto.

En todo caso, debe agregarse que, como se ha expresado en otras decisiones, la sola sentencia condenatoria no basta para predicar la culpa grave del demandando, en tanto este no fue parte de ese proceso, no tuvo la oportunidad de controvertir pruebas y sin que las conclusiones que allí se expresan aten al juez de la repetición<sup>11</sup>.

Lo anterior, por cuanto no podría la Sala, sin desconocer el debido proceso y el derecho de defensa del señor Calor Ossa Escobar, fundar exclusivamente su decisión en las conclusiones de la sentencia condenatoria emitida por el Consejo de Estado en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente al retiro del

---

<sup>10</sup> El artículo 21 del Decreto 2135 de 1968 expresa: “Durante el embarazo y los tres (3) meses posteriores al parto o aborto, sólo podrá efectuarse el retiro por justa causa comprobada, y mediante autorización del Inspector del Trabajo si se trata de trabajadora, o por resolución motivada del Jefe del respectivo organismo si de empleada. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo cuando ha tenido lugar dentro de los períodos señalados en el inciso anterior sin las formalidades que el mismo establece.

En este caso, la empleada o trabajadora tiene derecho a que la entidad donde trabaja le pague una indemnización equivalente a los salarios o sueldos de sesenta (60) días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con su situación legal o contractual y, además, al pago de las ocho (8) semanas de descanso remunerado, si no lo ha tomado”.

<sup>11</sup> Ver sentencias de: 18 de noviembre de 2021, radicación no. 50001-23-31-000-2010-00019-01 (61.515) M.P. Fredy Ibarra Martínez; de 2 de junio de 2021, radicación no. 54001-23-33-000-2013-00244-01 (61.365) M. P. Ramiro Pazos Guerrero, entre otras.

servicio de la señora Alma Violeta Sansón Hoyos pues, la valoración probatoria y las consideraciones del juzgador de lo contencioso no podrían imponerse sin más al juez de la repetición, pues más allá de los razonamientos que se tuvieron para declarar la responsabilidad de la entidad, era necesario que la culpa grave del demandado se acreditase en este proceso autónomo de responsabilidad patrimonial, carga probatoria que no cumplió la parte actora.

### **3. Conclusión**

Deben desestimarse las pretensiones de la demanda, por cuanto, si bien se acreditaron los elementos objetivos de la acción de repetición, la entidad demandante no logró demostrar que los señores Teresita Isaza Dávila y Pedro Jesús Ruiz Hazbon tuvieron la calidad de agentes estatales para la época de los hechos y que participaron en la expedición de los actos anulados, y respecto del demandado Carlos Ossa Escobar no acreditó que este actuara de manera gravemente culposa en la expedición de los actos que posteriormente fueron anulados en sentencia de la jurisdicción contenciosa administrativa con sustento en la cual la demandante tuvo que pagar indemnización en favor de Alma Violeta Sansón Hoyos.

### **4. Condena en costas**

No hay lugar a la imposición de costas debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA** y por autoridad de la ley,

### **F A L L A :**

**1º) Niegáñse** las pretensiones de la demanda.

**2º) Abstiéñese** de condenar en costas a la parte demandante.

3°) Ejecutoriada esta providencia **archívase** el expediente con las correspondientes constancias.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente de la Subsección  
(Firmado electrónicamente)

**FREDDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
(Aclara voto)  
(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.