



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Pasto, veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

RADICACIÓN: 52001-33-33-003-**2020-00007**-00
DEMANDANTE: PEDRO VICENTE ROSERO MONTAÑO
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y OTROS
REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA

***Tema:** Descuentos de crédito – Niega.*

Teniendo en cuenta que el presente juicio se encuentra en la etapa procesal correspondiente, y sin que se advierta que en el mismo se configuren causales de nulidades constitucionales ni procesales, entra el Despacho a decidir por medio de sentencia el asunto bajo examen, de la siguiente manera:

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Por medio de la demanda se pretende que se declare administrativamente responsable al DEPARTAMENTO DE NARIÑO y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR DE NARIÑO, por el daño ocasionado al señor PEDRO VICENTE ROSERO MONTAÑO, por falla o falta del servicio que condujo al descuento injustificado de una fracción de su salario mensual desde el mes de crédito de libranza a sabiendas que el demandante era víctima del delito de falsedad personal.

Que se condene al Departamento de Nariño y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR DE NARIÑO, a la reparación del daño ocasionado, ordenando el reconocimiento y pago de los perjuicios de orden material e inmaterial por valor de \$84.171.161 M/CTE correspondientes a daño emergente, lucro Cesante y daño moral.

2. Supuestos Fácticos de la Demanda.

El demandante se vinculó desde el año de 1992 como docente de aula de la Institución Educativa Misael Pastrana Borrero del municipio de Tangua (N), siendo la entidad pagadora la Secretaría de Educación Departamental de Nariño.

El 31 de octubre de 2017, recibió una llamada de cobro por parte de COMFAMILIAR y solicitó, entonces, información en la Secretaría de Educación Departamental, donde le informan que a partir del mes de octubre de 2017 su sueldo se encuentra afectado por los descuentos de



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Créditos de libranza; con el Banco BBVA por \$808.446 y COMFAMILIAR DE NARIÑO por \$1.044.023. El mismo día presentó petición ante la Secretaría de Educación Departamental en la que solicita la suspensión de los descuentos y la devolución de los dineros porque nunca solicitó ni autorizó los créditos de libranza mencionados. El 16 de noviembre de 2017 realizó la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por el delito de falsedad personal. El 22 de noviembre la entidad pagadora da respuesta informando que continuará con los descuentos mensuales pero los dineros no serían consignados a COMFAMILIAR DE NARIÑO hasta tanto avance el proceso penal.

La entidad pagadora omitió solicitar y diligenciar la autorización expresa del señor PEDRO VICENTE ROSERO MONTAÑO para efectuar los descuentos.

Desde el mes de octubre de 2017 hasta el mes de marzo de 2018, la Secretaria de Educación Departamental descontó del sueldo al demandante la suma de \$808.446 por concepto de crédito de libranza con el banco BBVA y de \$1.044.023 por crédito de libranza con COMFAMILIAR DE NARIÑO, quedando un sueldo neto a pagar de \$1.267.044, es decir que se le descontaba más del 50% de su salario. A partir del mes de abril de 2018 hasta marzo de 2019, la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, continuó descontando del sueldo de docente del señor PEDRO VICENTE ROSERO MONTAÑO la suma de \$1.044.023 correspondientes a la libranza con COMFAMILIAR DE NARIÑO.

En el año 2018 el demandante radicó peticiones ante COMFAMILIAR DE NARIÑO y la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, para que se suspendan los descuentos, las cuales fueron resueltas desfavorablemente.

Finalmente, el 16 de agosto de 2019, el señor PEDRO VICENTE ROSERO MONTAÑO, presentó petición ante COMFAMILIAR solicitando la anulación del reporte realizado a la Central de Riesgos DATACREDITO realizado en el año de 2018, obteniendo respuesta el 4 de septiembre de 2019 en el sentido que el 22 de agosto de 2019 se realiza la eliminación del reporte a DATACREDITO y se realiza el reintegro de la suma de catorce millones seiscientos dieciséis mil trescientos veintidós pesos (\$14.616.322) M/CTE que corresponde a las catorce cuotas de dieciocho descontadas que reposaban en Comfamiliar de Nariño, por concepto del supuesto crédito que el señor Pedro Vicente mantenía con la entidad.

El 9 de septiembre de 2019 se realiza audiencia de Restablecimiento de Derecho en el Juzgado Primero Promiscuo Municipal Ambulante de Pasto con Funciones de Control de Garantías, en la que se ordenó a la



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

Secretaría de Educación Departamental de Nariño la devolución de la suma de \$4.176.092.

Durante todo el tiempo en que se realizaron los descuentos se afectaron los ingresos del demandante generándole estrés y preocupación y desmejorando su calidad de vida y la de su familia, además de la afectación de su historial de crédito. Ninguna de las dos entidades reconoció ni pagó suma alguna por causa de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

II. TRÁMITE PROCESAL.

La demanda fue admitida y notificada conforme a la ley. Las audiencias se fijaron y celebraron a la luz de la ley 1437 de 2011.

2.1 Contestación de la demanda.

▪ Caja de Compensación Familiar de Nariño - Comfamiliar¹.

Manifestó que se opone a las pretensiones de la demanda señalando que la entidad dentro del ámbito de sus obligaciones, cumplió de forma cabal con sus funciones legales, para ello, el área de créditos y cartera garantizó dentro de sus posibilidades el análisis de la solicitud de crédito, la capacidad de pago y endeudamiento procediéndose con un desembolso ajustado a las necesidades del presunto cliente, no obstante, los descuentos alegados, no fueron descontados por parte de COMFAMILIAR DE NARIÑO, sino por la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL DE NARIÑO, esto es COMFAMILIAR DE NARIÑO de modo alguno hizo las veces de empleador del demandante, por lo cual la responsabilidad de contar con la autorización de cualquier tipo de descuentos de su salario es el empleador, no COMFAMILIAR DE NARIÑO. No obstante, frente al reporte de una supuesta suplantación de identidad, ambas Entidades alertadas dan inicio a la denuncia de las irregularidades, previniendo por ello el giro de los recursos que correspondían a las cuotas para cubrir el crédito de libranza.

• Departamento de Nariño – Secretaría de Educación Departamental².

Indicó que no ha habido falla del servicio por parte de la entidad territorial, contrario censu, su actuar ha sido apegado a la Ley y a la normatividad vigente y los lineamientos establecidos por las autoridades correspondientes, además, debe aclararse que la Secretaría de

¹ Carpeta de archivos 6/ Archivo 5.

² Carpeta de archivos 6/ Archivo 6.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Educación, no es la entidad crediticia con quien se suscriben las libranzas, es un simple intermediario que verifica que la entidad que otorga los créditos acredite los requisitos del RONEOL (Registro Único de entidades operadoras de libranza o descuento directo) llevado de forma virtual por las cámaras de comercio, que tienen como objetivo dar publicidad a dichas entidades.

- **Aseguradora Solidaria de Colombia – Llamada en garantía.**

Guardó silencio.

2.2 Alegatos de Conclusión.

- **Parte demandante.³**

Se refirió a las excepciones propuestas por las entidades demandadas, concluyendo que en el caso en concreto, se causó un daño, que ese daño es imputable por acción u omisión a la Secretaria Departamental de Nariño y a Comfamiliar de Nariño y que dicho daño es antijurídico, en el sentido que el actor no tenía la obligación ni legal ni social de soportarlo, generándole una serie de perjuicios materiales e inmateriales probados mediante documentos y testimonios a lo largo del proceso.

- **Caja de Compensación Familiar de Nariño - Comfamiliar⁴.**

Hizo referencia a las pruebas testimoniales y solicitó negar las pretensiones de la demanda.

- **Departamento de Nariño – Secretaría de Educación Departamental.**

No alegó de conclusión.

- **Aseguradora Solidaria de Colombia – Llamada en garantía⁵.**

Argumentó la inexistencia de responsabilidad por parte de Comfamiliar de Nariño y la excepción de hecho de un tercero.

2.3. Concepto del Ministerio Público

El Señor Agente del Ministerio Público no emitió concepto dentro del presente asunto.

³ Archivo 27.

⁴ Archivo 26.

⁵ Archivo 25.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

III. CONSIDERACIONES.

3.1. Problema jurídico.

Se contrae a determinar si son administrativa y patrimonialmente responsables las entidades demandadas, como consecuencia de los descuentos efectuados en el salario del demandante debido al otorgamiento de un crédito en la modalidad de libranza.

En consecuencia, si es dable acceder a la pretensión indemnizatoria de la demanda.

3.2. Análisis Jurídico.

De los descuentos por libranza:

La Ley 1527 de 2012 por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, establece:

"ARTÍCULO 1. Objeto de la libranza o descuento directo. (Modificado por la Ley 1902 de 2018, art. 1) Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.

(...)"

"ARTÍCULO 3. Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo. Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo de conformidad con lo establecido en la presente ley.
2. Que en ningún caso la tasa de interés correspondiente a los productos y servicios objeto de libranza, supere la tasa máxima permitida legalmente.
3. Que la tasa de interés pactada inicialmente sólo sea modificada en los eventos de novación, refinanciación o cambios en la situación laboral del deudor beneficiario, con su expresa autorización.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

4. Que para adquirir o alquilar vivienda, el deudor beneficiario podrá tomar un seguro de desempleo, contra el cual eventualmente podrá repetir la entidad operadora en los casos de incumplimiento.

5. Que la libranza o descuento directo se efectúe, siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora, que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo, quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo.

PARÁGRAFO 1. La cesión de créditos objeto de libranza otorgados por las entidades operadoras implicará, por ministerio de la ley, la transferencia en cabeza del cesionario del derecho a recibir del empleador o entidad pagadora el pago del bien o servicio que se atiende a través de la libranza o autorización de descuento directo sin necesidad de requisito adicional. En caso de que tales créditos se vinculen a procesos de titularización, el monto del descuento directo correspondiente a dichos créditos será transferido con sujeción a lo dispuesto en esta ley, por la entidad pagadora a favor de la entidad legalmente facultada para realizar operaciones de titularización que tenga la condición de cesionario, quien lo podrá recibir directamente o por conducto del administrador de los créditos designado en el proceso de titularización correspondiente.

PARÁGRAFO 2. En los casos en que el monto a pagar por concepto de los productos objeto de libranza para descuento directo esté estipulado en modalidad determinable con referencia a un índice o unidad de valor constante, el beneficiario podrá autorizar el descuento directo por una cuantía mínima mensual definida de común acuerdo con la entidad operadora."

Al respecto, cabe referir que en materia laboral hay descuento de ley y descuentos autorizados o permitidos por la ley, en donde los primeros son aquellos que la ley impone su obligatoriedad, sin que se requiera consentimiento del trabajador, tales como los que correspondan al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones y los segundos autorizados o permitidos, son los que requieren en cada caso, autorización expresa y escrita del trabajador como por ejemplo cuotas sindicales de cooperativas, fondos de empelados, etc.

No obstante, algunos de los descuentos que hacen parte del segundo grupo, no podrán aplicarse a pesar de existir la autorización del trabajador, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 18 de la Ley 1429 de 2010 que modificó el artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo, que señala que no se podrán efectuar descuentos o deducciones sin la debida orden judicial cuando se afecte el salario mínimo o la parte del salario declarada inembargable por la ley, criterio que ha sido acogido por la H. Corte Constitucional entre otras en las sentencias T1015 de 2006 con ponencia del Dr. Álvaro Tafur Galvis y T-716 de 2007 con ponencia del Dr. Nilson Pinilla Pinilla.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Conforme a lo anterior, y en protección al mínimo vital del asalariado o pensionado, el numeral 5º del artículo 3º de la Ley 1527 de 2012, contempla una excepción a la afirmación anterior y es aquella referida a las deducciones que haga el empleador (pagador) al salario del trabajador como consecuencia de operaciones de libranza o descuento directo, permitiendo que se afecte el salario mínimo o la parte del salario declarada inembargable y sin la necesidad de una orden judicial, siempre y cuando este no reciba menos del 50% del neto de su pensión después de los descuentos de ley. De lo anterior se concluye que toda deducción que afecte el salario mínimo legal mensual vigente del trabajador, así como el mínimo legal inembargable, deberían ser sujeto de un mandato judicial, empero, conforme a lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 3º de la Ley 1527 de 2012 quedarían exceptuadas de esta regla los descuentos directos u operaciones de libranza.

4. Caso concreto.

El daño que reclama la parte demandante deviene de los descuentos efectuados a su salario como docente, realizados por la Secretaría de Educación Departamental de Nariño.

Así las cosas, se probó que efectivamente, en la nómina del señor Pedro Vicente Rosero Montaña a partir del mes de octubre de 2017 se realizaron descuentos por créditos con BANCO BBVA COLOMBIA (\$808.446) y COMFAMILIAR (\$1.044.023) (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 38).

Frente a COMFAMILIAR se acreditó que estos descuentos continuaron hasta el mes de marzo de 2019 (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 265), cuando con oficio de fecha de radicado de abril de 2019 el Coordinador de crédito de Comfamiliar solicitó a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño la suspensión del descuento de nómina al señor Pedro Vicente Rosero Montaña (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 267).

Como consecuencia de lo anterior ha de entenderse que se encuentra acreditado el daño sufrido el demandante.

Ahora bien, con fundamento en el marco teórico citado en líneas anteriores, se puede concluir que las disposiciones legales que regulan los descuentos por libranza, exigen que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

Entonces, se predica en la demanda la responsabilidad de las entidades demandadas por la omisión en la que incurrieron, al permitir que, primero: un tercero obtuviera un crédito sin contar con las medidas de seguridad legalmente exigidas, y segundo: se efectuaran los descuentos por libranza sin la correspondiente autorización para ello.

En primer lugar, se está aduciendo una causa jurídica fundamentada en el incumplimiento de un deber de la Administración, es decir en una abstención, un no hacer cuando debía actuar; con relación a este tipo de responsabilidad, y más específicamente sobre el incumplimiento de la obligación de la Administración de supervisar actividades desarrolladas por los particulares, el Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, en esa ocasión, luego de citar doctrina extranjera sobre la distinción entre la inactividad material –un no hacer dentro de sus competencias ordinarias; corresponde a los casos de comisión por omisión, en los cuales además se requiere la no evitación de un resultado; por lo cual *“...se exige, entonces, que la administración se encuentre en posición de garante, que se haya producido un resultado lesivo y que existiera la posibilidad de evitarlo, mediante la conducta omitida, lo que supone una concepción diferente de la relación de causalidad”*- y la inactividad formal –pasividad dentro de un procedimiento, no respuesta a petición del administrado, caso en el cual la no producción del acto administrativo dentro del plazo previsto configura la responsabilidad-; y sobre la responsabilidad de la Administración por hechos de terceros que actúan en un ámbito sometido de alguna manera al control o vigilancia de la administración, caso de la culpa *in vigilando* que se relaciona con la responsabilidad por inactividad de la Administración, sostuvo el Máximo Tribunal⁶:

“Resultan, sin duda, ilustrativas las observaciones de los dos autores citados. Buscando su coherencia dentro del sistema jurídico colombiano, debe advertirse, en primer lugar, que la existencia de una responsabilidad del Estado –y concretamente de la administración– fundada en el régimen subjetivo no constituye un problema para nosotros, en la medida en que ello no contradice ninguna norma jurídica, ni tampoco los criterios que utiliza la jurisprudencia actual para decidir los casos concretos en que tal responsabilidad se plantea. En efecto, bien puede concluirse –y así se ha hecho en algunos fallos– que, en ciertos eventos, sólo una actuación u omisión ilícita de una entidad estatal puede dar origen al surgimiento de la obligación de indemnizar (como ocurre, por regla general, en los casos en que la responsabilidad tiene su fuente en un daño causado en desarrollo de la prestación del servicio médico asistencial). Lo anterior debe entenderse, por lo demás, sin perjuicio de que, en otros, pueda declararse la existencia de responsabilidad del Estado por daños causados como consecuencia de acciones u omisiones

⁶ Sentencia del 21 de febrero de 2002; Expediente 12.789. Actor: Argemiro de Jesús Giraldo Arias. M.P.: Alier Hernández Enríquez.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

lícitas. El daño especial o el riesgo excepcional podrían servir de fundamento, en estos casos, para considerar que la correspondiente entidad demandada tiene el deber de reparar el perjuicio reclamado.

Ahora bien, considera esta Sala que, **tratándose de la responsabilidad por omisión, establecido el daño, el análisis debe conducirse hacia la determinación de la causalidad y la imputabilidad, aplicando para el primer caso, obviamente, la teoría de la causalidad adecuada. En ese sentido, el problema radicaría en establecer, inicialmente, si existía la posibilidad efectiva para la entidad demandada de evitar el daño, interrumpiendo el proceso causal. Y el análisis de la imputación, que será posterior, se referirá a la existencia del deber de interponerse, actuando –situación en la que la obligación de indemnizar surgirá del incumplimiento, como comportamiento ilícito–, o de un daño especial o un riesgo excepcional previamente creado, que den lugar a la responsabilidad, a pesar de la licitud de la actuación estatal.**

Debe precisarse también que, conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la “virtualidad causal de la acción”, propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la **posibilidad que tenía la administración para evitar el daño.**

No puede perderse de vista, además, que, en las situaciones mencionadas, podría presentarse el fenómeno de la concausalidad, como lo observa el profesor Magide Herrero, y que, en todo caso, la responsabilidad de la administración no surge, en realidad, por el hecho ajeno, sino por el propio, de modo que no se desconoce el carácter directo de la responsabilidad estatal. Es ésta, precisamente, la diferencia que existe, en el derecho colombiano, entre la responsabilidad indirecta de los particulares por culpa *in eligendo* o culpa *in vigilando*, prevista en el Código Civil, y la responsabilidad directa del Estado por la falta de vigilancia o control de un tercero, quien también podrá ser llamado a responder ante la víctima. La obligación de indemnizar surge, en este último caso, porque la actuación del tercero no le es ajena a la entidad demandada y no constituye, por lo tanto, una causa extraña que permita su exoneración” (negritas fuera del texto).

De acuerdo con lo anterior, resultaría factible deducir responsabilidad de la Administración en el presente caso, pero sólo en la medida en que se pudiera determinar: 1) que hubo omisión respecto de su deber de



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

controlar y verificar el cumplimiento de los requisitos para efectuar los descuentos por libranza al demandante, y 2) que de haber actuado oportunamente, el daño no se habría producido.

Pero resulta que en el presente caso, de un lado, se probó que se contaba con autorización expresa suscrita por quien dijo ser el señor Pedro Vicente Rosero Montaña ante COMFAMILIAR (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 244) y de otro lado, es posible inferir que los hechos se presentaron por la actuación de un tercero, la persona que supuestamente suplantó al señor Pedro Vicente Rosero Montaña, hechos que era imposible detectar por parte de la Administración en forma oportuna, por cuanto ello implicaría que realizara la correspondiente investigación para verificar si todos y cada uno de los créditos por libranza reportados por las entidades financieras con el cumplimiento de los requisitos legales son efectivamente realizados por los docentes, lo cual resulta a todas luces inaceptable como obligación a cargo de la entidad demandada.

De acuerdo con lo anterior, resulta insuficiente, para efectos de establecer la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada – Secretaría de Educación del Departamento de Nariño- por el hecho dañoso que se le imputa, acreditar que el demandante elevó sendas peticiones informando la posible suplantación de la que fue objeto, pues la entidad territorial debía tener certeza de tal hecho para ejecutar las acciones pertinentes. Por cuanto la omisión que se requiere en estos casos para que se configure verdaderamente el nexo causal, debe referirse a un deber específico y concreto que se incumplió y con ello se propició la producción del hecho dañoso, y eso fue precisamente lo que en el **sub-lite** no se acreditó; al respecto, sostiene la doctrina⁷:

“b) Para Cassagne, la clave para determinar la procedencia de la responsabilidad estatal por acto omisivo se encuentra en la configuración o no de una omisión antijurídica y esta última se perfila cuando ‘sea razonable esperar que el Estado actúe en determinado sentido para evitar los daños en la persona o en los bienes de los particulares. Ahora bien, la configuración de dicha omisión antijurídica requiere que el Estado o sus entidades incumplan una obligación legal expresa o implícita, tal como son las vinculadas con el ejercicio de la policía administrativa (...). Además, para que se genere la obligación de responder, resulta necesario que se trate de una obligación (o sea, un deber concreto) y no de un deber que opere en dirección genérica y difusa, es decir, en definitiva, de una obligación a cuyo cumplimiento pueda ser compelida la Administración, aun cuando para ello fuera menester complementar determinadas cargas procesales (...)’.

⁷ KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída; *La Responsabilidad del Estado por Omisión en la Experiencia Jurisprudencial*, en “Responsabilidad por Daños en el Tercer Milenio”, Homenaje al profesor doctor Atilio Aníbal Alterini; Abeledo-Perrot S.A. 1997, Buenos Aires, pgs. 495, 496 y 497.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

(...)

La omisión es causal cuando la acción esperada hubiere probablemente evitado el resultado; en otros términos, la relación causal se establece juzgando la incidencia que el acto debido, de ser realizado, hubiera tenido con respecto al resultado o a su evitación. 'Desde el punto de vista de la relación de causalidad, ese no hacer viene a ser una condición apta o adecuada para que el desmedro se produzca. Prueba de lo expuesto es que de haberse observado el comportamiento positivo que las circunstancias exigían se podría haber interrumpido el proceso causal, evitándose el desenlace dañoso'⁸."

Resulta claro, entonces, que aun admitiendo las deficiencias que se presentaron en la prestación del servicio de control por parte de la entidad territorial demandada durante la época en la que sucedieron los hechos, para efectos de determinar su responsabilidad concreta en el presente caso, lo cierto es que la causa del daño fue **el actuar de un tercero**.

En efecto, de las pruebas allegadas, principalmente los documentos suscritos para el otorgamiento del crédito en mención (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – páginas 241-244), observa el Despacho que en el momento en que comparece quien dice llamarse Pedro Vicente Rosero Montaña ante Comfamiliar de Nariño, lo hace portando la cédula que lo identifica como tal. Es evidente que ninguna anomalía o irregularidad podía advertir el funcionario correspondiente pese a que todo parece indicar que la cédula que se le presentó era falsa, frente a lo cual, se insiste, él no tenía por qué saber ni tenía cómo comprobar la veracidad del documento, menos aún, tenía por qué presumir o suponer lo que se fraguaba a partir de tal situación, razón por la cual practicó sin contratiempos su labor. Es decir que ese error, no tiene la capacidad de constituir una falla en la labor de identificación del beneficiario del crédito, porque se itera, se hizo acompañar de el documento de identidad falseado en que coincidía plenamente el número de identificación del titular, porque lo que realmente determinó la ilegalidad fue la cédula que presentó el suplantador.

En esa medida, la falla que el demandante asume que de manera evidente mostraba a todas luces la falta de seguridad para otorgar los créditos por parte de Comfamiliar, ni era tan evidente ni por sí mismo da para calificar la falta de coherencia en la identificación.

⁸ GOLDENBERG, Isidoro, *La Relación de Causalidad en la Responsabilidad Civil*, Astrea, Buenos Aires, 1984, pág. 212, conf. LÓPEZ CABANA, Roberto, 'Poder de Policía y responsabilidad del Estado', en ALTERINI, Atilio A. – LOPEZ CABANA, R., *Responsabilidad civil*, Diké, Bogotá, 1995, pág. 380.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

De otro lado, no desconoce el Despacho que la huella dactilar que se plasmó en tales documentos –Formato de solicitud de crédito, carta de instrucciones y carta de libranza - de quien se hizo pasar por el señor Rosero Montaña, según se dijo en el informe rendido por el experto (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – páginas 258-261) no se identifica con ninguna de las impresiones dactilares obrantes en el registro decadactilar del demandante. No obstante, según las pruebas aportadas al expediente, en el presente caso se exigieron las huellas para el trámite del crédito, es decir, no hubo omisión al respecto. Si estas no cumplieron a nivel pericial con los trazos para el comparativo, tal circunstancia no constituye falla del servicio pues no puede perderse de vista, que la obligación de implantar un sistema de identificación biométrica no se encuentra como exigible para este tipo de trámites, luego entonces, mal podría exigírsele a las entidades financieras el cotejo y verificación de huellas. Siendo así, no encuentra el Despacho razones para tener por probada la existencia de una falla del servicio por parte de COMFAMILIAR.

Ahora bien, más entendible resulta, respecto de la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, que tampoco advierta este Juzgador la falla del servicio en que se dice en el libelo introductorio, incurrió esta entidad. Pues la mencionada entidad territorial está obligada a girar los recursos a la entidad financiera en virtud de la suscripción de la libranza otorgada por el titular, que en este caso, si se otorgó ante COMFAMILIAR, muy a pesar de que posteriormente se advirtiera de la posible suplantación.

Entonces, si el aludido error fue irresistible para COMFAMILAR, con mayor razón para la Secretaría de Educación Departamental, si se tiene en cuenta que el mentado error estaba plasmado en los documentos suscritos ante COMFAMILIAR y que no tenían ninguna clase de equívoco o irregularidad a la vista.

De otro lado, frente al argumento sobre los descuentos por el crédito de libranza superaban el 50% del sueldo básico del demandante, lo cual según se afirmó se encuentra prohibido según el numeral 5 del artículo 3 de la ley 1527 de 2012, se dirá que lo que se probó es que en la nómina del señor Pedro Vicente Rosero Montaña del mes de octubre de 2017 se realizaron descuentos por créditos con BANCO BBVA COLOMBIA (\$808.446) y COMFAMILIAR (\$1.044.023) (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 38), lo cual si bien no se ajusta a la normatividad legal, lo cierto es que el Despacho desconoce los extremos temporales de aquella afectación, es decir, no se acreditó en este caso que, como lo afirma la parte demandante, hasta el mes de marzo de 2018 se hubiesen efectuado dichos descuentos, toda vez que frente a la entidad financiera BBVA únicamente se demostró el descuento efectuado en el



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

mes de octubre de 2017 por cuanto para el mes de abril de 2018 (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 39) ya no se encuentra tal descuento en la nómina del demandante, y siendo así, no se tiene certeza de la fecha en que se corrigió tal situación, más aún cuando en el paz y salvo que reposa en el paginario (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 42), expedido por BBVA se lee que dicha entidad financiera reconoció el 100% de la reclamación, esto es el valor de \$808.446, de lo que se entiende, que el descuento efectuado fue solamente por una vez, razón por la cual, para el Despacho, no tiene la entidad suficiente como para condenar a la administración, dado que se infiere que tal falta se corrigió oportunamente.

También, hay que decir que tampoco era decisión de la administración suspender arbitrariamente los descuentos que se realizaron en la nómina del actor, pues debía tener el soporte u orden correspondiente para ello y, como quedó demostrado lo hizo en virtud del oficio de fecha de radicado de abril de 2019 cuando el Coordinador de crédito de Comfamiliar solicitó a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño la suspensión del descuento de nómina al señor Pedro Vicente Rosero Montaña (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 267). Ahora, se debe precisar que si bien la Fiscalía General de la Nación adelanta un proceso por los delitos de concierto para delinquir, falsedad en documento público y falsedad personal (Carpeta de archivos 1/ archivo 1 – página 274), lo cierto es que lo que se conoce es que se encuentra en etapa de investigación, y siendo así, con mayor razón, no puede este Despacho endilgar responsabilidad a la entidad territorial demandada, cuando esta, se reitera, no contaba con orden para suspender los descuentos del crédito por libranza aludido, si bien el actor acreditó la presentación de varias peticiones, lo cierto es que se debía adelantar la investigación correspondiente para determinar si efectivamente se trataba de una suplantación o no.

Finalmente, frente al derecho a la igualdad alegado en el escrito inicial, cuando manifestó que la entidad territorial demandada brindó un trato diferenciado a otra docente, la señora Magaly del Socorro Ordoñez, lo cierto es que respecto a aquella, si bien se probó que se ordenó la suspensión de los descuentos efectuados a su salario en virtud de la denuncia presentada por la citada docente por el presunto delito de falsedad, no se encuentra parámetros para realizar el juicio respecto a dicho trato diferenciado, y lo cierto es que en el caso concreto se estudia la responsabilidad de la administración en el daño que alega la parte demandante, que como ya se explicó, no se encontró demostrada.

Por todo lo anterior, lleva al convencimiento de este Juez, que no están dados los elementos para atribuir el daño padecido por la parte actora a las entidades demandadas, pues tal como ya lo ha dicho el Consejo de



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Estado, cuando la fuente del daño se incardina en la suplantación y falsificación, y no se evidencia participación u omisión de la administración pública, no puede concluirse nada distinto a que el hecho lesivo proviene del actuar de terceros.

El Consejo de Estado, respecto de los requisitos para considerar que el hecho de un tercero concurre en un supuesto específico como eximente de responsabilidad administrativa, ha expresado⁹:

"(i) Que sea la causa exclusiva del daño (...).

(ii) Que el hecho del tercero sea completamente ajeno al servicio, en el entendido de que ese tercero sea externo a la entidad, es decir, no se encuentre dentro de su esfera jurídica y, además, que la actuación de ese tercero no se encuentre de ninguna manera vinculada con el servicio, porque si el hecho del tercero ha sido provocado por una actuación u omisión de la entidad demandada, dicha actuación será la verdadera causa del daño y, por ende, el hecho del tercero no será ajeno al demandado¹⁰.

(iii) Que la actuación del tercero sea imprevisible e irresistible a la entidad; porque, de lo contrario, el daño le sería imputable a ésta a título de falla del servicio en el entendido de que la entidad teniendo el deber legal de hacerlo, no previno o resistió el suceso (...)¹¹.

En relación con la imprevisibilidad, se señala que este elemento no se excluye la responsabilidad con la simple posibilidad vaga o abstracta de que el hecho pueda ocurrir, sino con la posibilidad concreta y real de que tal hecho pudiera ser previsto. Y en relación con la irresistibilidad, cabe señalar que ésta se vincula con juicios de carácter técnico y económico, es decir, que la valoración sobre la resistibilidad de los efectos del suceso involucra una valoración de los avances de la técnica, pero también de los recursos de que deba disponerse para conjurar los del daño.

Para que el hecho del tercero constituya causa extraña y excluya la responsabilidad de la entidad demandada no se requiere ni que aparezca plenamente identificado en el proceso ni que el tercero hubiere actuado con culpa, porque la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Lo determinante en todo caso es establecer que el hecho del tercero fue imprevisible e irresistible para la entidad demandada, y que su actuación no tuvo ningún vínculo con el servicio, amén de haber constituido la causa exclusiva del daño¹².

Entonces, la institución del hecho del tercero como exclusivo y determinante del daño, requiere de prueba que acredite que es la causa adecuada del menoscabo, que no existe vínculo alguno entre la

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de enero de 2015, expediente 32.912, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁰ Cita del texto original: "Sobre ese aspecto puede verse MAZEAUD Y TUNC. *Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictual y cuasidelictual*. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas Europa-América, 1962. Tomo II Volumen II, pág. 237".

¹¹ Luis Josseland, *Derecho Civil*, Tomo II, Vol. I; Ed. Bosh y cia, Buenos Aires, 1950, pág. 341.

¹² Cita del texto original: "Sección Tercera, sentencia de 13 de febrero de 2013, expediente 18148".



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

conducta de las entidades demandadas y dicho daño, que sea ajeno al servicio público y que sea imprevisible e irresistible para la Administración.

Así las cosas, en el *sub lite* quedó acreditado el hecho del tercero, que consistió en la suplantación del demandante para obtener el crédito ante COMFAMILIAR, lo que condujo a que se le efectuaran los descuentos en su salario, por lo que tal hecho deviene como ajeno a la Administración, imprevisible e irresistible, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades y el elemento sorpresa que lo caracteriza.

Por todo lo anterior, se negarán las pretensiones de la demanda.

VI. EXCEPCIONES.

Las razones que anteceden han sido suficientes para negar las pretensiones de la demanda y **DECLARAR PROBADA** la excepción de hecho de un tercero de acuerdo a las razones dadas.

V. CONDENA EN COSTAS.

En aplicación del artículo 188 del C.P.A.C.A., se condenará en costas a la **parte demandante**, debido a que se negarán las pretensiones de la demanda.

De conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del C.G.P., las agencias en derecho deberán fijarse atendiendo a las tarifas establecidas por el H. Consejo Superior de la Judicatura y de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por esa Corporación.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Contencioso Administrativo del Circuito de Pasto, *administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley*,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de hecho de un tercero, de acuerdo a las razones dadas.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del C.G.P., las agencias en



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

derecho deberán fijarse atendiendo a las tarifas establecidas por el H. Consejo Superior de la Judicatura y de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por esa Corporación.

CUARTO: EJECUTORIADO este fallo se archivará el expediente dejando las respectivas constancias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA
JUEZ**

Firmado Por:

Marco Antonio Muñoz Mera

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Contencioso 003 Administrativa

Pasto - Nariño

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

Código de verificación: **2f70ea67858cdc7345a09a8e738ae51695d4ae59ccfa7d7b6673fd4af78b642a**

Documento generado en 21/02/2024 03:17:05 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>