

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN - Inexistencia / TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN - Cómputo / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

[T]eniendo en cuenta que la providencia de 7 de junio de 2013 cobró ejecutoria el 14 de junio de 2013, la Sala advierte que la Policía Nacional se encontraba obligada a realizar el pago dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia (...) esto es, hasta el 14 de abril de 2014, como acertadamente lo consideró el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja (...) La Sala reitera que (...) para el inicio del cómputo del término de caducidad del medio de control de repetición se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es, el pago ordenado o, a más tardar, al vencimiento de los 10 meses (...) siempre y cuando no se haya realizado el pago de la suma ordenada (...) Dado que el pago ordenado en la providencia de 7 de junio de 2013 se realizó de forma posterior al 14 de abril de 2014, esto es, el 29 de mayo de 2015, el término de caducidad de dos (2) años (...) se debía computar desde el 14 de abril de 2014 y, en consecuencia, para efectos de evitar la caducidad del medio de control de repetición, la demanda (...) se debía radicar hasta el 14 de abril de 2016 (...) Finalmente, se encuentra probado que la demanda de repetición que interpuso la Policía Nacional se radicó el 18 de mayo de 2016, esto es, después de cumplidos los dos (2) años (...) y que, por ello, las autoridades judiciales demandadas procedieron a rechazar, por caducidad, el medio de control.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 29 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 90 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 2 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 4 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 7 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 9 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 142 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 - NUMERAL 2 - LITERAL L / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 192 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 299

**NOTA DE RELATORÍA:** La sentencia estudia los requisitos generales de procedencia y causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, cuando la misma vulnera derechos fundamentales. También desarrolla el marco normativo y jurisprudencial del cómputo del término de caducidad del medio de control de repetición, al respecto consultar las sentencias del 22 de febrero de 2017, exp. 73001-23-31-000-2008-00300-01, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, del 08 de marzo de 2017, exp. 15001-23-33-000-2016-00585-01(58568), y del 11 de mayo de 2017, exp. 11001-03-26-000-2017-00052-00(59153), M.P. Hernán Andrade Rincón, de esta Corporación.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-00698-00(AC)**

**Actor: NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, POLICÍA NACIONAL**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ Y JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA**

La Sala decide la acción de tutela presentada por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional contra el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La solicitud**

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, actuando a través de apoderada judicial, interpuso acción de tutela por la vulneración de sus derechos fundamentales al **debido proceso y al acceso a la administración de justicia**, en que, a su juicio, incurrió la Sala de Decisión nro. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá al proferir la providencia de 12 de octubre de 2016, por medio de la cual confirmó el auto de 3 de junio de 2016 del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, que rechazó por caducidad el medio de control de repetición identificado con el radicado nro. 150013333002201600064-00.

### **1.2. Hechos**

En síntesis de la Sala, los hechos que fundamentan la solicitud de amparo son los siguientes:

#### **1.2.1. Hechos previos a la expedición de las providencias demandadas**

El día 30 de julio de 2012, en el Municipio de Tunja, Boyacá, se registró un accidente de tránsito entre un camión de la Policía Nacional de placas UUB-626 conducido por el entonces Subintendente de la Policía Nacional, señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, y el vehículo particular de placas CSS-297, en el cual se movilizaban los señores Roger Steven Molina Ortega y Claudia Yolanda Ortega.

Según el informe de la autoridad de tránsito, la colisión tuvo lugar porque el camión de la Policía Nacional adelantó y cerró el paso del vehículo particular.

Los señores Roger Steven Molina Ortega y Claudia Yolanda Ortega citaron a conciliación extrajudicial a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Policía de Boyacá ante la Procuraduría Sesenta y Siete Judicial I para Asuntos Administrativos de la Ciudad de Tunja, Boyacá<sup>1</sup>, con ocasión del accidente de tránsito antes mencionado.

La conciliación tuvo lugar los días 29 de abril y 27 de mayo de 2013, tal como consta en las actas de conciliación visibles a folios 27 a 31 del expediente y el monto conciliado se registró por valor de seiscientos cincuenta mil ciento noventa pesos (\$650.190.00).

El Procurador Sesenta y Siete Judicial I para Asuntos Administrativos de la Ciudad de Tunja remitió el acuerdo conciliatorio para estudio de legalidad ante los juzgados administrativos, correspondiendo su conocimiento, por reparto, al Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja.

Posteriormente, el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja dispuso, mediante providencia de 7 de junio de 2013<sup>2</sup>, la aprobación del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en las audiencias de conciliación que tuvieron lugar los días 29 de abril y 27 de mayo de 2013.

La parte resolutive de la providencia que aprobó el acuerdo conciliatorio establece lo siguiente:

#### **“RESUELVE**

***Primero.- Aprobar el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en la audiencia de conciliación realizada los días veintinueve (29) y veintisiete (27) de mayo de 2013, ante la Procuraduría 67 Judicial I Para Asuntos Administrativos, entre la apoderada de los ciudadanos **CLAUDIA YOLANDA ORTEGA QUIROGA** y **ROGER STEVEN MOLINA ORTEGA** y la apoderada de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE BOYACÁ**, por la suma de **SEISCIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO NOVENTA PESOS M/CTE (\$650.190)**, por las razones expuestas en la presente providencia.***

---

<sup>1</sup> La conciliación tuvo lugar los días 29 de abril y 27 de mayo de 2013, tal como consta en el acta de conciliación visible a folios 27 a 31 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 33 a 43 del cuaderno anexo nro. 1.

**Segundo.-** La suma pactada será cancelada por la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE BOYACÁ**, de conformidad con los parámetros establecidos por el Comité de Conciliación de dicha, y aceptados por la parte convocante del acuerdo conciliatorio.

**Tercero.-** Declarar que las decisiones contenidas en el acta de audiencia de conciliación prejudicial y esta providencia, hacen tránsito a cosa juzgada.

**Cuarto.-** Por secretaría y con destino a la convocante, expídanse copias auténticas de esta providencia y de la audiencia de conciliación con la constancia de ser primera copia y prestar mérito ejecutivo; de ésta anotación, déjese constancia en el expediente, en los términos del artículo 115 del CPC.

**Quinto.-** En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes [...].”

La anterior providencia se notificó a las partes por estado de 11 de junio de 2013, tal como consta a folio 43 del cuaderno anexo nro. 1 del expediente.

Posteriormente, el Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional profirió la Resolución nro. 0556 de 19 de mayo de 2015<sup>3</sup>, “Por la cual se da cumplimiento a una conciliación a favor de la señora **CLAUDIA YOLANDA ORTEGA QUIROGA Y OTRA, RAD. PONAL No. 897-C-13 [...]**”, mediante la cual dispuso el pago de la suma de ochocientos cincuenta y nueve mil setecientos cincuenta y un pesos con cuarenta y ocho centavos (\$859.751,48)<sup>4</sup> en favor de los señores Roger Steven Molina Ortega y Claudia Yolanda Ortega Quiroga, en cumplimiento a la conciliación extrajudicial antes mencionada.

El pago ordenado en la Resolución nro. 0556 de 2015 se efectuó el 29 de mayo de 2015, tal como consta en el Comprobante de Egreso nro. 1500011681<sup>5</sup> suscrito por la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional.

### **1.2.2. Hechos relativos a la expedición de las providencias judiciales objeto de la acción de tutela**

Con base en los hechos explicados en el acápite anterior, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, mediante escrito del 18 de mayo de 2016,

<sup>3</sup> Folios 44 a 47 del cuaderno anexo nro. 1.

<sup>4</sup> El valor reconocido es resultado del pago de la suma conciliada más el valor de los intereses.

<sup>5</sup> Cfr. Folio 48 del cuaderno anexo nro. 1.

interpuso demanda en ejercicio del medio de control de repetición contra el Intendente de la Policía Nacional, señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, y solicitó lo siguiente: i) La declaratoria de responsabilidad del intendente demandado por los hechos que dieron lugar a la conciliación extrajudicial suscrita los días 29 de abril y 27 de mayo de 2013 ante la Procuraduría Sesenta y Siete Judicial I para Asuntos Administrativos de la Ciudad de Tunja; y, ii) que se condene al señor Javier Alirio Martínez Rodríguez a reembolsar a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional la suma de ochocientos cincuenta y nueve mil setecientos cincuenta y un pesos con cuarenta y ocho centavos (\$859.751,48).

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, tal como consta a folio 63 del cuaderno anexo nro. 1, y se le asignó el radicado nro. 150013333002201600064-00.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante providencia del 3 de junio de 2016, dispuso rechazar la demanda de repetición presentada por la Policía Nacional contra el señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, al considerar que se había configurado la caducidad del medio de control en los términos del numeral 2, ordinal “L”, del artículo 164 y del artículo 192 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>6</sup> (en adelante Ley 1437; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o CPACA). La providencia dispuso, en su parte resolutive, lo siguiente:

#### **“RESUELVE**

**PRIMERO:** *Rechazar la demanda presentada por la POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA en ejercicio del medio de control de repetición en contra del señor JAVIER ALIRIO MARTINEZ RODRÍGUEZ, por lo expuesto.*

**SEGUNDO:** *Reconocer a la abogada ANDREA DEL PILAR OTALORA GOMEZ, identificada profesionalmente con la tarjeta No. 152.638 del C. S de la J, como apoderada de la entidad demandante, en los términos del memorial de poder que obra a folio 1 del expediente y los documentos que acreditan la representación legal de la entidad demandada vistos a folios 14-26.*

**TERCERO:** *Devuélvase los anexos sin necesidad de desglose [...].”*

La apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional radicó memorial, el 9 de junio de 2016, a través del cual interpuso

---

<sup>6</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

recurso de apelación contra la providencia del 3 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, al considerar que la demanda se presentó dentro del término legal establecido en los artículos 164 y 192 de la Ley 1437.

El proceso nro. 150013333002201600064-00 fue remitido al Tribunal Administrativo de Boyacá, correspondiendo su conocimiento a la Sala de Decisión nro. 6, quien, mediante providencia del 12 de octubre de 2016 dispuso confirmar la decisión apelada, en el siguiente sentido:

**“RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión a la cual llegó el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja mediante el auto de 03 de junio de 2016, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia [...].”

La decisión anterior se notificó por estado del 14 de octubre de 2016, tal como consta a folio 77 del cuaderno anexo nro. 1.

### **1.3. Acción de Tutela**

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, actuando a través de apoderada judicial, presentó acción de tutela por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales **al debido proceso y de acceso a la administración**, en que, a su juicio, incurrió la Sala de Decisión nro. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá al proferir dentro del proceso promovido en ejercicio del medio de control de repetición la providencia de 12 de octubre de 2016, por medio de la cual confirmó el auto de 3 de junio de 2016 del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, que rechazó por caducidad el medio de control de repetición identificado con el radicado nro. 150013333002201600064-00.

En síntesis de la Sala, la parte actora considera que, tanto el juez de primera instancia como el Tribunal Administrativo de Boyacá, incurrieron en violación directa de la Constitución por desconocimiento de derechos fundamentales del demandante y que esa vulneración se manifiesta por la decisión de declarar la caducidad del medio de control en contra de lo dispuesto por los artículos 164 y 192 de la Ley 1437.

#### 1.4. Pretensiones de la acción de tutela

Las pretensiones invocadas en el escrito de tutela son las siguientes:

#### **“IV. PRETENSIONES**

*Con fundamento en los hechos y argumentos expuestos, solicito a los Honorables Consejeros de Estado disponer y ordenar lo siguiente:*

**PRIMERO:** *Que se tutelen los derechos fundamentales al Debido Proceso y al acceso a la administración de justicia vulnerados en la Providencia del 12 de Octubre de 2016 notificada en Estado a los 12 días del mismo mes y año, proferida por la Sala de Decisión No 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá con Ponencia del Doctor Oscar Alfonso Granados Naranjo, dentro del medio de control de repetición No 1500133330022016006400.*

**SEGUNDO:** *Dejar sin efectos la Providencia del 12 de Octubre de 2016 notificada en Estado a los 14 días del mismo mes y año, proferida por la Sala de Decisión No 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá con Ponencia del Doctor Oscar Alfonso Granados Naranjo, dentro del medio de control de repetición No 1500133330022016006400 y en consecuencia, se ordene a esa Autoridad judicial que en el término de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, dicte un nuevo Auto que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas [...]”.*

En síntesis de la Sala, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional solicita: i) que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por la Sala de Decisión nro. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá al proferir la providencia del 12 de octubre de 2016 en el proceso nro. 150013333002201600064-01; ii) se deje sin efecto la providencia del 12 de octubre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que confirmó la decisión del 3 de junio de 2016 adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en cuanto rechazó, por caducidad del medio de control, la demanda de repetición que presentó la Policía Nacional contra el señor Javier Alirio Martínez Rodríguez; y, iii) que se ordene al Tribunal demandado que dicte una providencia de remplazo.

#### 1.5. Fundamentos normativos y jurídicos de la solicitud de amparo

La demanda presentada por la Policía Nacional se sustenta en la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia porque, en su criterio, la providencia del 12 de octubre de 2016 proferida

por el Tribunal Administrativo de Boyacá, incurrió en violación directa de la Constitución.

1.5.1. El actor considera que cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial pues: i) la cuestión que se discute resulta de evidente relevancia constitucional; ii) se agotaron todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial; iii) se cumple el requisito de inmediatez; iv) el presente asunto no encuentra su origen en una irregularidad procesal; v) se identificaron los hechos que generaron la vulneración de los derechos fundamentales, los cuales fueron puestos de presente en el marco del proceso judicial, a través del recurso de apelación; y vi) no se trata de una demanda de tutela contra sentencia de tutela.

1.4.2. La causal de procedencia especial o material aplicable al caso es la violación directa de la Constitución porque, a su juicio, la providencia del Tribunal Administrativo de Boyacá desconoció que la Policía Nacional interpuso la demanda de repetición dentro del término legal y al declarar la caducidad del medio de control se le está cercenando la posibilidad de acudir ante la administración de justicia y adelantar el proceso para repetir contra el señor Javier Alirio Martínez Rodríguez; ello, en su criterio, constituye una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

1.4.3. Advierte que la providencia del 12 de octubre de 2016, que declaró la caducidad del medio de control de repetición, se fundamentó, principalmente, en las sentencias de 30 de enero de 2013<sup>7</sup> y 2 de mayo de 2016<sup>8</sup> de la Sección Tercera del Consejo de Estado, las cuales, en su criterio, no eran aplicables al caso si se tiene en cuenta que, la primera, analizó el término de caducidad de la acción de repetición conforme a los mandatos contenidos en el Código Contencioso Administrativo; y, la segunda, analizó el término de caducidad del medio de control de repetición cuando el pago de la obligación se pacta por cuotas.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia de 30 de enero de 2013, C.P. dr. Jaime Orlando Santofimio; Expediente nro. 250002326000200511423-01 (41218).

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia de 2 de mayo de 2016, C.P. dra. Stella Conto Díaz; Expediente nro. 058001233300201500100-01 (56361).

Considera, además, que los presupuestos fácticos de las sentencias que fundamentaron el auto recurrido, en ningún caso se asemejan a las circunstancias descritas en el medio de control de repetición y concluye que, en este caso, no hay lugar a la declaratoria de caducidad teniendo en cuenta que la Ley 1437 señaló en su artículo 164 la oportunidad para presentar el medio de control de repetición y que, conforme con la norma, el término de caducidad es de dos años contados a partir del día siguiente de la fecha de pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas, de conformidad con lo previsto en esa normativa.

El numeral 2, literal “L” del artículo 164 de la Ley 1437 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** *La demanda deberá ser presentada:*

[...]

2. *En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

[...]

l) *Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”* (Destaca la Sala).

Afirma que si el término de caducidad se computa conforme al primer supuesto contenido en el numeral 2, literal “L”, del artículo 164 de la Ley 1437, se debe concluir que en este caso no se configuró la caducidad del medio de control porque la Policía Nacional procedió al pago de la conciliación el 29 de mayo de 2015, tal como consta en el comprobante de egreso nro. 1500011681, y la demanda se radicó el 18 de mayo de 2016; esto es, dentro del término de dos años establecido por la norma *ejusdem*.

Señala que si el término de caducidad se calcula conforme al segundo supuesto de hecho contenido en el numeral 2, literal “L”, del artículo 164 de la Ley 1437, se debe aplicar la regla contenida en el artículo 192 de esa misma norma; esto es, la caducidad se debe contar al cabo de los diez meses de la ejecutoria, pero, para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

El artículo 192 de la Ley 1437 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

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

Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.

Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes” (Destaca la Sala).

Para el demandante, la presentación de la solicitud por el beneficiario también influye en el término para contabilizar la caducidad del medio de control de

repetición, bajo el segundo supuesto de hecho, cuestión que solicita sea analizada en esta instancia judicial.

Finalmente, señala que el artículo 11 de la Ley 678 de 3 de agosto de 2001<sup>9</sup> estableció que la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos años contados a partir del día siguiente al de la fecha de pago efectuada por la Entidad Pública; luego, considera que esa disposición normativa resulta aplicable al caso porque la Ley 1437 no la derogó. La norma establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 11. CADUCIDAD.** *La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.*

*<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.*

**PARÁGRAFO.** *La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar”.*

### **1.5. Actuación de instancia**

Esta Corporación, mediante providencia del 3 de abril de 2017, admitió la acción de tutela y ordenó a la Secretaría General del Consejo de Estado notificar la providencia a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Boyacá, a la Jueza Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja y al señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, este último por tener interés directo en las resultas del proceso. En dicha providencia se concedió a los demandados y vinculados un término de dos (2) días para que rindieran informe y se pronunciaran sobre los hechos objeto de la acción de tutela.

La providencia se notificó mediante oficios y correos electrónicos del 6 y 7 de abril de 2017, tal como consta a folios 20 a 25 del expediente.

### **1.6. Las contestaciones**

---

<sup>9</sup> Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Mediante memoriales radicados los días 6 y 17 de abril de 2017, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá rindieron los informes solicitados en el trámite de la acción de tutela.

El señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, pese a ser notificado del auto admisorio de la demanda<sup>10</sup>, no rindió el informe solicitado.

**1.6.1. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja.** La doctora Ángela Patricia Espinosa Gómez, en su condición de Jueza Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, manifiesta que, mediante auto de 3 de junio de 2016, rechazó la demanda presentada por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional contra el señor Javier Alirio Martínez Rodríguez por caducidad del medio de control.

Explica que la demanda fue presentada por fuera del término previsto en el literal “L” del artículo 164 de la Ley 1437, toda vez que para el cumplimiento de las condenas contra entidades públicas se otorga un plazo máximo de diez meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

A su turno, el artículo 11 de la Ley 678 establece que la caducidad de la acción de repetición es de 2 años contados a partir del último pago o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el inciso 4 del artículo 177 del Decreto nro. 01 de 2 de enero de 1984<sup>11</sup>, el cual se debe entender reducido a 10 meses conforme al artículo 192 de la Ley 1437.

En este caso, teniendo en cuenta que la conciliación extrajudicial fue aprobada mediante providencia del 7 de junio de 2013, notificada por estado de 11 de junio de 2013, la demandante tenía hasta el 14 de abril de 2014 para cumplir con el pago del acuerdo conciliatorio; sin embargo, el pago se verificó el 29 de mayo de 2015, tal como consta en el comprobante de egreso que se aportó al medio de control de repetición y que a su vez obra como prueba en la acción de tutela de la referencia.

---

<sup>10</sup> Cfr. folios 38 y 54 del expediente

<sup>11</sup> Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

En ese orden, considera que la oportunidad para presentar demanda en ejercicio del medio de control de repetición se debe contar a partir del vencimiento del plazo que tenía la entidad para efectuar el pago; esto es, desde el 14 de abril de 2014. Por consiguiente, el demandante podía incoar la demanda hasta el 14 de abril de 2016, conforme al término de 2 años establecido en el artículo 164 de la Ley 1437.

Dado que la demanda se presentó el 18 de mayo de 2016, el juzgado *a quo* considera que en el caso bajo examen se configuró la caducidad del medio de control.

Finalmente, señala que el proceso no desconoció las formas propias del juicio o del medio de control que se presentó; por ello, la decisión adoptada en primera instancia no incurrió en defecto procedimental o sustancial, en los términos señalados por la demandante.

Por lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja solicita al Consejo de Estado denegar el amparo de tutela solicitado, por no configurarse vulneración o amenaza a los derechos fundamentales invocados.

**1.6.2. Tribunal Administrativo de Boyacá.** La decisión adoptada por el Tribunal y sometida a control tuvo como sustento las normas que rigen la materia y los lineamientos jurisprudenciales emitidos por el Consejo de Estado a efectos de contabilizar el término de caducidad dentro del medio de control de repetición.

El término de caducidad no puede contabilizarse a partir del momento en que el beneficiario de la conciliación presenta la solicitud de pago a la entidad obligada, tal como lo pretende la entidad demandante, toda vez que los acuerdos particulares a que lleguen las partes para realizar el pago de lo acordado no puede tener el alcance de modificar las normas de orden público que regulan el conteo de la caducidad para interponer la correspondiente demanda. Tal posición se encuentra respaldada por la sentencia de 2 de mayo de 2016 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el radicado No. 56361.

A efectos de contabilizar el término de caducidad de dos años de que trata el literal "L", numeral 2, del artículo 164 de la Ley 1437, para el medio de control de repetición, existen dos momentos, a saber: i) a partir del momento en que la entidad realiza el pago efectivo como consecuencia de una condena, conciliación

u otra forma de terminación del conflicto y ii) desde el día siguiente al vencimiento del plazo de 10 meses de que trata el artículo 192 de la Ley 1437.

De acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, el pago realizado por la entidad demandante se hizo cuando ya había vencido el plazo de 10 meses para dar cumplimiento a la conciliación, razón por la cual es a partir del vencimiento de este último término que se debe contabilizar la caducidad de dos años. En ese orden, teniendo en cuenta que el plazo de 10 meses se cumplió el 14 de abril de 2014, concluye que el término de caducidad de dos años se vencía el 14 de abril de 2016 y, en consecuencia, cuando se presentó la demanda el 18 de mayo de 2016, ya se había configurado el fenómeno jurídico de caducidad.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que adopta la Sala, se seguirá el siguiente orden metodológico: i) competencia de la Sala; ii) generalidades de la acción de tutela; iii) los problemas jurídicos; iv) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; v) marco normativo y jurisprudencial de los derechos fundamentales invocados en la demanda; vi) análisis del caso concreto; vii) valoración probatoria; y, viii) conclusiones de la Sala.

### 2.1. Competencia de la Sala

Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículos 1 y 37 del Decreto nro. 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>12</sup> y el numeral 2 del artículo 1 del Decreto nro. 1382 de 12 de julio de 2000<sup>13</sup>.

### 2.2. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política define la acción de tutela en el siguiente sentido:

***“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales,***

---

<sup>12</sup> Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

<sup>13</sup> Por el cual establecen reglas para el reparto de la acción de tutela.

*cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.*

*La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.*

Conforme con la norma anterior, la acción de tutela ha sido instituida como instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido vulnerados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente indicados.

Finalmente, se resalta que la acción de tutela procede a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable.

### **2.3. El Problema Jurídico**

El **problema jurídico general** que debe resolver la Sala consiste en determinar si el Tribunal Administrativo de Boyacá, al proferir el auto de 12 de octubre de 2016 - que confirmó la decisión de 3 de junio de 2016 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja en el sentido de declarar la caducidad del medio de control de repetición-, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Policía Nacional, incurriendo, con ello, en la causal específica de **violación directa de la Constitución**.

En primer orden, la Sala analizará si la acción de tutela cumple con los **requisitos generales de procedencia** de acción de tutela contra providencia judicial.

En segundo orden, la Sala estudiará si se configura el requisito especial de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial denominado **violación directa de la Constitución**, en los términos planteados por el actor.

### **2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial**

Con ocasión de la acción de tutela instaurada por la señora Nery Germania Álvarez Bello (*Rad.: 2009-01328, M.P.: Dra. María Elizabeth García González*), en un asunto que, por importancia jurídica, fue objeto de estudio de la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 31 de julio de 2012, esta Corporación admitió que se debe acometer el estudio de fondo de la acción de tutela cuando se controvertan providencias judiciales –*sin importar la instancia y el órgano que las profiera*–, siempre y cuando se alegue la vulneración de derechos fundamentales.

El estudio mencionado deberá observar los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia y los que determina la ley y la propia doctrina judicial.

### **2.4. Requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra decisión judicial**

Esta Sección adoptó<sup>14</sup>, como parámetros a seguir, los requisitos de procedencia señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005 de la Corte Constitucional<sup>15</sup>; sin perjuicio de los demás requisitos que surjan de los pronunciamientos que esta Corporación ha elaborado sobre el tema.

En ese orden, la sentencia C-590 de 2005 estableció:

*“24. Los **requisitos generales de procedencia** de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:*

***a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.** Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la*

---

<sup>14</sup>Consejo de Estado, Sala Plena, accionante Nery Germania Álvarez Bello, Rad.: 2009-01328, M.P. María Elizabeth García González, el 31 de julio de 2012.

<sup>15</sup> Magistrado Ponente: Doctor Jaime Córdoba Triviño.

*cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.*

**b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.** De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

**c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.** De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

**d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.** No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

**e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.** Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

**f. Que no se trate de sentencias de tutela.** Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario

acreditar la existencia de **requisitos o causales especiales de procedibilidad**, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

**a. Defecto orgánico**, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

**b. Defecto procedimental absoluto**, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

**c. Defecto fáctico**, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

**d. Defecto material o sustantivo**, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

**f. Error inducido**, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

**g. Decisión sin motivación**, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

**h. Desconocimiento del precedente**, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

**i. Violación directa de la Constitución [...]** (Destaca la Sala).

Por lo anterior y con el fin de hacer operante la nueva posición jurisprudencial la Corporación estableció como requisitos generales de procedibilidad de esta acción constitucional, cuando se dirige contra decisiones judiciales, los siguientes: i) la relevancia constitucional del asunto; ii) el uso de todos los medios de defensa judiciales, salvo la existencia de un perjuicio irremediable; iii) el cumplimiento del principio de inmediatez; iv) la existencia de una irregularidad procesal con efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; v) la identificación clara de los hechos causantes de la vulneración y su alegación en el proceso; y vi) que no se trate de tutela contra sentencia de tutela.

Además de estas exigencias, la Corte Constitucional precisó que para efectos del estudio de la acción de tutela contra providencia judicial era necesario acreditar la existencia de unos **requisitos especiales** de procedencia, que el propio Tribunal Constitucional los ha denominado como las causales concretas que “[...] *de verificarse su ocurrencia autorizan al juez de tutela a dejar sin efecto una providencia judicial [...]*”<sup>16</sup>.

Así pues, el juez debe comprobar la ocurrencia de, al menos, uno de los siguientes defectos: i) orgánico; ii) procedimental absoluto; iii) fáctico; iv) material o sustantivo; v) error inducido; vi) decisión sin motivación; vii) desconocimiento del precedente; y viii) violación directa de la Constitución.

Se trata, entonces, de una rigurosa y cuidadosa constatación de los presupuestos de procedencia, por cuanto resulta necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 110010315000201202201-01, [Magistrado] Ponente, Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

#### **2.4.1. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial en el caso concreto**

En el caso bajo examen, la Sala advierte que la demanda cumple con los requisitos generales que exige la sentencia C-590 del 2005 para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, debido a que: i) es evidente que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional, comoquiera que se controvierte la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia que, en criterio de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, fueron vulnerados por el Tribunal Administrativo de Boyacá y por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja al expedir, respectivamente, las providencias de 12 de octubre y

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia de 3 de septiembre de 2009, Rad.: T-619, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

3 de junio de 2016, que declararon la caducidad del medio de control de repetición; ii) cumplió con el principio de inmediatez si se tiene en cuenta que la providencia de 12 de octubre de 2016, que dio fin al medio de control de repetición identificado con radicación nro. 150013333002201600064-01, se notificó por estado nro. 182 de 14 de octubre de 2016 y cobró ejecutoria el 20 de octubre de 2016. En ese orden, teniendo en cuenta que la acción de tutela se interpuso el 15 de marzo de 2017, la Sala considera que la interposición de la demanda se encuentra dentro de los parámetros que esta Corporación ha entendido como razonables<sup>17</sup>, esto es, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia; iii) no existen medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial eficaces y eficientes con los cuales la parte actora pueda lograr la protección de los derechos invocados; iv) en el presente asunto no se está alegando un defecto procedimental por lo que no se hace necesario evaluar este requisito; v) la parte actora identificó con suficiencia y claridad los hechos y los derechos cuya vulneración alega; y vi) no se trata de una acción de tutela contra sentencia de tutela.

#### **2.4.2. Requisitos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial en el caso concreto**

En el caso bajo examen, la Sala advierte que la demanda cumple con el requisito especial que exige la sentencia C-590 del 2005 para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, si se tiene en cuenta que la parte actora alega que el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, al proferir las providencias demandadas, incurrió en violación directa de la Constitución al desconocer sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

---

<sup>17</sup>Sentencia del cinco (5) de agosto de 2014, M.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicado No. 11001-03-15-000-2012-02201-01, Demandante: ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A., Demandado: Consejo de Estado – Sección Primera. En dicho pronunciamiento, en lo pertinente, se sostuvo: “Anótese que el término o plazo de inmediatez no es único. Eso explica que las diversas secciones del Consejo de Estado hayan fijado pautas diferentes sobre este aspecto.

Por eso, la Sala Plena, como regla general, acoge un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente. Se ha estimado como aceptable ese plazo, teniendo en cuenta la naturaleza del acto jurisdiccional, los plazos previstos en la ley para la interposición de los recursos ordinarios y extraordinarios contra las mismas, el derecho a la tutela judicial efectiva y la necesidad de que las situaciones jurídicas resueltas logren certeza y estabilidad. La regla general del plazo de seis meses se acoge, además, teniendo en cuenta: i) que el plazo ha sido considerado como razonable por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y; (ii) se trata de una decisión judicial adoptada en un proceso jurisdiccional.”

Pues bien, la causal de violación directa de la Constitución ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, en sentencia SU-198 de 11 de abril de 2013, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, consideró que esta causal encuentra fundamento en el reconocimiento de valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que la Constitución contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares.

Para su configuración, la Corte Constitucional manifiesta lo siguiente:

*“[...] Se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque: (i) **deja de aplicar una disposición ius fundamental a un caso concreto**; o porque (ii) **aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución**.*

*En el primer caso, la Corte ha dispuesto que **procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución** (a) cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, (b) **cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata** y (c) **cuando el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales** y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución.*

*En el segundo caso, la jurisprudencia ha afirmado que el juez debe tener en cuenta en sus fallos, que con base en el artículo 4 de la C.P, la Constitución es norma de normas y que en todo caso en que encuentre, deduzca o se le interpele sobre una norma que es incompatible con la Constitución, debe aplicar las disposiciones constitucionales con preferencia a las legales mediante el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad [...]”<sup>18</sup> (Destaca la Sala).*

En el caso bajo examen, la Policía Nacional considera que la violación directa de la Constitución tiene lugar porque el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, al proferir los autos de 3 de junio y 12 de octubre de 2016 que declararon la caducidad del medio de control de repetición que interpuso contra el señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, desconocieron los derechos fundamentales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

En ese orden, la Sala procede al estudio del marco normativo y jurisprudencial de los dos derechos fundamentales presuntamente vulnerados por las entidades

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-198 de 11 de abril de 2013, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

demandadas.

#### **2.4.2.1. El derecho fundamental del debido proceso**

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental establecido expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política y que tiene por objeto la protección de la persona en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. La norma establece lo siguiente:

***“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.***

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso” (Destaca la Sala).*

En la sentencia T-061 de 4 de febrero de 2002<sup>19</sup>, la Corte Constitucional fijó los siguientes criterios con relación a este derecho fundamental:

*[...]*

*La Constitución Política, en su artículo 29, prescribe que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa.*

---

<sup>19</sup> Magistrado ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil

**De esta manera, el debido proceso se define como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley.**

*Al respecto, la Corte ha determinado que “Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción [...]”*

*En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional [...]” (Sentencia C-214 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell)” (Destaca la Sala).*

La sentencia transcrita permite concluir que el derecho fundamental al debido proceso constituye un límite al poder del estado y una garantía para los administrados, de modo que las actuaciones de la administración de justicia estén sujetas a los procedimientos señalados en la ley.

Ahora bien, en sentencia T-051 de 10 de febrero de 2016<sup>20</sup>, la Corte Constitucional consideró que el debido proceso comprende: i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; ii) el derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; iv) el derecho a un

---

<sup>20</sup> Magistrado Ponente, doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. v) el derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo; y, por último, vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

#### **2.4.2.2. El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia**

La Corte Constitucional ha considerado que el derecho a la administración de justicia se define como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.<sup>21</sup>

En ese orden, la Alta Corporación dispuso, en sentencia T-283 de 16 de mayo de 2013<sup>22</sup>, que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia es *“[...] aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo [...]”*.

Específicamente, las obligaciones a que hace referencia la Corte Constitucional son las siguientes: i) el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización; ii) el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta; iii) la obligación de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; iv) el deber del Estado de

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-283 de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>22</sup> Magistrado Ponente, doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

facilitar las condiciones para el disfrute y efectivo goce del derecho; iv) la obligación de adoptar normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones; v) el cumplimiento de los principios que informan la administración de justicia, entre ellos el acceso a la justicia (artículo 2 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996<sup>23</sup>), la celeridad (artículo 4 de la Ley 270), la eficiencia (artículo 7 de la Ley 270) y el respeto de los derechos (artículo 9 de la Ley 270), los cuales se constituyen en mandatos que deben ser observados por quienes administran justicia en cada caso particular; vi) la obligación de adoptar normas que garanticen la existencia de procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso; y que las decisiones que se adopten protejan los derechos conforme a la Constitución y demás normativa vigente.

Así mismo, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia implica la obligación de remover los obstáculos económicos para acceder a la justicia, crear la infraestructura necesaria para administrarla y asegurar la asequibilidad de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente, el derecho fundamental bajo estudio implica garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados.

## **2.5. El caso concreto**

Tal como se explicó en esta providencia, corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo de Boyacá, al proferir el auto de 12 de octubre de 2016, - que confirmó la decisión de 3 de junio de 2016 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en el sentido de declarar la caducidad del medio de control de repetición-, incurrió en la causal de violación directa de la Constitución al vulnerar los derechos fundamentales al debido proceso y de

---

<sup>23</sup> Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

acceso a la administración de justicia de la Policía Nacional porque no aplicaron, en debida forma, los mandatos contenidos en el numeral 2, literal “L”, del artículo 164 y artículo 192 de la Ley 1437, que regulan el cómputo de la caducidad en este tipo de acciones.

En efecto, la parte actora sostiene que las providencias demandadas computan el término de caducidad de dos (2) años al cabo de los diez (10) meses de la ejecutoria de la providencia, sin tener en cuenta que ese cómputo se debe realizar una vez el beneficiario presente la solicitud de pago correspondiente ante la entidad obligada, conforme lo dispone el artículo 192 de esa misma normativa.

En este orden de ideas, la Sala debe determinar a partir de qué momento se debe contabilizar la caducidad del medio de control de repetición. Para ello, se estudiará el objeto del medio de control y la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el conteo del término de caducidad para este mecanismo judicial.

#### **2.5.1. El medio de control de repetición, regulación normativa y caducidad**

El artículo 90 de la Constitución Política establece la cláusula general de responsabilidad del Estado al señalar que este “[...] responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas [...]”. Así mismo, el inciso segundo de la norma Constitucional establece que “[...] [e]n 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”.

Pues bien, en desarrollo del mandato Constitucional, el Legislador estableció en el artículo 142 de la Ley 1437 el medio de control de repetición al señalar que cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

En efecto, como lo ha sostenido la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>24</sup>, la acción de repetición busca responsabilizar patrimonialmente al funcionario que, en ejercicio de sus funciones, actúa con dolo o culpa grave causando un daño antijurídico por el cual debe responder el Estado, ya sea como consecuencia de una condena de carácter judicial, o como producto del acuerdo al cual llega con la víctima, para evitar un proceso o terminarlo anticipadamente.

Ahora bien, el Legislador, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la protección del interés general en el marco del medio de control de repetición, estableció un límite temporal para el ejercicio de este mecanismo judicial, esto es, un término de caducidad.

La caducidad es una institución jurídica procesal a través de la cual, el Legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia.

En ese orden, la determinación de un término de caducidad para la presentación de una demanda no puede ser considerado como vulneratorio del debido proceso y del derecho de acceso a la administración de justicia pues, se recuerda, el establecimiento de un plazo cierto para acudir ante los jueces constituye una carga procesal acorde con los principios y fines del Estado tales como la justicia, la seguridad jurídica y la igualdad.

Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 2013:

[...]

*Las cargas procesales, bajo estos supuestos, se fundamentan como se dijo, en el deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales (art. 95-7 de la C.P.). De allí que sea razonable que se impongan a las partes, incluso en el acceso a la administración de justicia o durante el trámite del proceso, con el fin de darle viabilidad a la gestión jurisdiccional y asegurar la efectividad y eficiencia de la actividad procesal. Esas cargas son generalmente dispositivas, por lo que habilitan a las partes para que realicen libremente alguna actividad procesal, so pena de ver aparejadas consecuencias desfavorables en caso de omisión. Según lo ha señalado esta Corte en otros momentos, las consecuencias nocivas*

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 22 de octubre de 1997, Exp. 13977: "En ambos casos el patrimonio del Estado se disminuye y es precisamente la disminución del patrimonio estatal como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario, la fuente de la acción de repetición."

*pueden implicar “desde la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal, hasta la pérdida del derecho material, dado que el sometimiento a las normas procedimentales o adjetivas, como formas propias del respectivo juicio, no es optativo (...)”. De allí que la posibilidad de las partes de acudir a la jurisdicción para hacer efectiva la exigencia de sus derechos en un término procesal específico, o con requerimientos relacionados con la presentación de la demanda, - circunstancia que se analizará con posterioridad en el caso de la prescripción y de la caducidad o de las excepciones previas acusadas -, son cargas procesales que puede válidamente determinar el legislador en los términos predichos [...]”.*

En lo concerniente al medio de control de repetición, la caducidad, además de las características y elementos antes anotados, tiene como propósito fundamental propender por la eficiencia de la administración, al señalarle un plazo perentorio para que pueda acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas el reintegro de los pagos que haya debido realizar como resultado de su conducta dolosa o gravemente culposa.

El término de caducidad del medio de control de repetición fue establecido en el numeral 2, literal “L” del artículo 164 de la Ley 1437 al disponer lo siguiente:

*[...]*

***l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código [...]***  
(Destaca la Sala).

La norma transcrita es clara al establecer que el término de caducidad del medio de control de repetición es de dos (2) años y establece dos hipótesis para iniciar su cómputo, a saber: la primera, según la cual el cómputo de los dos (2) años se inicia a partir del día siguiente de la fecha del pago; y, la segunda, según la cual, el cómputo de los dos (2) años se contabiliza a partir del vencimiento del plazo con que cuenta la administración para realizar el pago de condenas, de conformidad con lo previsto en la Ley 1437.

En ese orden, para el cómputo de la caducidad en el medio de control de repetición se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es el pago total (artículo 11 de la Ley 678) de la suma a que se condenó, o por la cual se concilió,

o cuyo reconocimiento se realizó; o el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para realizar el pago de condenas (10 meses) sin que se haya realizado el pago de tal suma.

Sobre el plazo de la administración pública para realizar el pago de condenas, el artículo 192 de la Ley 1437 establece que las sentencias serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de su ejecutoria:

**“ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

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

[...]” (Destaca la Sala).

A su turno, el artículo 299 de la Ley 1437 dispone que las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de sumas de dinero, serán ejecutadas ante la jurisdicción si transcurridos diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento:

**“ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS Y DE CONDENAS A ENTIDADES PÚBLICAS.** Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.

*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento”* (Destaca la Sala).

Lo anterior permite establecer con claridad que cuando el artículo 164 de la Ley 1437 señala que “[...] **el término** (de caducidad del medio de control de repetición) **será de dos (2) años, contados [...] a más tardar desde el**

**vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código [...]**, se refiere a que los dos (2) años se deben contabilizar una vez se cumplan los diez (10) meses siguientes **a la fecha de ejecutoria de la sentencia o providencia que imponga la condena.**

La tesis planteada en esta providencia reitera la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Por ejemplo, en sentencia de 11 de mayo de 2017,<sup>25</sup> la Alta Corporación dispuso:

*“En cuanto a la oportunidad para interponer el medio de control de repetición, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra diferentes términos para intentar las acciones y sanciona su inobservancia con el fenómeno de la caducidad; así, el literal l) dispone, sobre el término para intentar la acción de repetición lo siguiente:*

*“Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”.*

*Así mismo, el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, norma procesal aplicable a este caso **por cuanto se encontraba vigente** en el momento en que se presentó la demanda<sup>26</sup>, consagró:*

*“La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha de pago total efectuado por la entidad pública.*

*“Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas<sup>27</sup>.*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia de 11 de mayo de 2017, expediente: 110010326000201700052-00 (59153) C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón.

<sup>26</sup> Las nuevas disposiciones instrumentales de la Ley 678 de 2001, por tratarse de normas de orden público, se aplican a los procesos iniciados con posterioridad a la expedición de la Ley 678 de 2001; y a los procesos en trámite tan pronto cobraron vigencia, sin perjuicio de que los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias iniciadas con antelación a la expedición de la nueva norma procesal culminen de conformidad con la ley procesal antigua, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Expediente Rad. No. 17.482 Actor: Nación – Ministerio De Defensa Nacional - Ejército Nacional, Demandado: Manuel Jesús Guerrero Pasichana C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>27</sup> La Corte Constitucional mediante Sentencia C-394 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Gálvis, declaró a propósito del inciso primero estarse a lo resuelto en la Sentencia C-832 de 2001 y condicionó en el mismo sentido la exequibilidad del inciso segundo.

*“PARÁGRAFO. La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar”.*

***En vista de todo lo anterior, se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es el pago de la suma a que se condenó, o por la cual se concilió, o cuyo reconocimiento se realizó, o el vencimiento de los 10 meses a que se refiere el artículo 299 inciso 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin que se haya realizado el pago de tal suma, como el momento para que empiece a correr el término para ejercer la acción.***

[...]” (Destaca la Sala).

En sentencia de 8 de marzo de 2017, la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>28</sup> consideró:

*“En cuanto al término para iniciar una demanda de repetición señalada por el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, la Corte Constitucional, en sentencia C-832 de 2001, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “contado a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”, bajo el presupuesto de que:*

*“(...) 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 previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”.*

*Como puede apreciarse, la Corte señaló que el término que tiene la entidad pública para cumplir oportunamente con la obligación de efectuar el pago respectivo se encuentra establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, según el cual cuenta con 18 meses a partir de la ejecutoria de la providencia respectiva, y agrega que vencido este plazo comenzará a computarse el término para el ejercicio oportuno de la “acción” de repetición. Así lo sustentó:*

*“(...) Se tiene, pues, que uno de los requisitos de la acción de repetición es el pago de la condena que haya sufrido la Administración, y por consiguiente, resulta razonable que se haya fijado el momento en que se realiza ese acto jurídico como punto de partida para computar el término de caducidad.*

*Por otra parte, contrariamente a lo que afirma el demandante, la entidad no puede, a su arbitrio, determinar el momento definitivo*

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia de 8 de marzo de 2017, expediente: 150012333000201600585-01 (58568) C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón.

*del pago, ya que el cumplimiento de esa obligación se encuentra sujeto a estrictas normas presupuestales.*

*La propia Constitución señala el procedimiento que debe seguirse para presupuestar gastos. El artículo 346 superior, señala que no podrá incluirse partida en la ley de apropiaciones que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a una ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender al funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Por su parte, en desarrollo del mandato constitucional, el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo prevé, que en el evento de ser condenada la Nación, una entidad territorial o una descentralizada al pago de una suma de dinero, el agente del ministerio público frente a la respectiva entidad, debe dirigirse a los funcionarios competentes para que incluyan en sus presupuestos, partidas que permitan sufragar las condenas. En concordancia con lo anterior, será causal de mala conducta por parte de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos, pagar las apropiaciones para el cumplimiento de las condenas más lentamente que el resto.*

*Prevé también el citado artículo que dichas condenas serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho meses después de su ejecutoria, y devengarán intereses moratorios. La Corte, al examinar la constitucionalidad del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo afirmó que '[a] menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago - evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales- , los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho meses (18) que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria'<sup>29</sup>.*

*(...)*

*De lo anterior se infiere, que como en razón del principio de legalidad del gasto público (artículos 345 y 346 de la Constitución), el Estado no puede, a diferencia de los particulares, disponer inmediatamente de sus recursos para el cumplimiento de las condenas a su cargo, la ley razonablemente le ha otorgado un plazo de dieciocho meses para realizar los trámites para el pago de las mismas, so pena de sanciones disciplinarias a los funcionarios que no procedan de acuerdo con el trámite anteriormente explicado.*

*Por lo tanto, el Estado cuenta con un término preciso para efectuar el respectivo trámite presupuestal para efectos de cancelar el monto de la condena judicial por los perjuicios causados a los particulares.*

---

<sup>29</sup> Sentencia C-188 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

*En síntesis es viable afirmar, que el plazo con que cuenta la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra, no es indeterminado, y por lo tanto, el funcionario presuntamente responsable, objeto de la acción de repetición, no tendrá que esperar años para poder ejercer su derecho de defensa”<sup>30</sup>.*

*En conclusión, el término para intentar la pretensión, de acuerdo con la interpretación condicionada que realizó la Corte Constitucional de las normas que lo establecieron -No. 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y artículo 11 de la Ley 678 de 2001-, 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 previstos en el artículo 177 inciso 4° del Código Contencioso Administrativo.*

*Así las cosas, para efectos de establecer si una determinada pretensión de repetición es oportuna deberá observarse si la administración persigue el reintegro del pago total de la obligación o, solamente, de pagos parciales, toda vez que de tales circunstancias dependerá la forma como se realice el cómputo del término de caducidad.*

***Huelga decir que si bien las anteriores consideraciones se realizaron conforme a las disposiciones del Decreto 01 de 1984, aquellas sirven de parangón para el estudio que aquí se realiza, comoquiera que, en la actualidad, la Ley 1437 de 2011 encarnó ese desarrollo jurisprudencial, habida cuenta que así lo dejó consignado en el literal L del numeral 2° del de su artículo 164, norma que regula el término de caducidad para la pretensión de repetición.***

[...]

***Como quedó visto, se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es el pago de la suma a que se condenó, o por la cual se concilió, o cuyo reconocimiento se realizó, o el vencimiento de los 10 meses a que se refiere el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011- sin que se haya realizado el pago de tal suma, como el momento para que empiece a correr el término para ejercer la pretensión.***

[...]” (Destaca la Sala).

A su turno, en sentencia de 22 de febrero de 2017, esta Corporación, con ponencia del Consejero de Estado<sup>31</sup>, doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, consideró lo siguiente:

## **“2. Caducidad**

*La caducidad de la acción de repetición se regía, para la época en que*

---

<sup>30</sup> Sentencia C- 832 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia de 22 de febrero de 2017, expediente: 730012331000200800300-01 (42203) C.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

ocurrieron los hechos que dieron lugar al pago de la condena a cargo de la entidad demandante, por las disposiciones del artículo 136, numeral 9, del C.C.A. que dice:

“9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, **contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad**” (se subraya).

El texto subrayado de la norma fue declarado exequible condicionalmente, mediante sentencia C - 832 de 2001, bajo el entendido de que 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 inciso cuarto del artículo 177 del C.C.A.**

Así, pues, la caducidad en la acción de repetición se produce, **en principio**, al cabo de dos años contados a partir del día siguiente a la fecha del pago, **siempre que ese pago se realice dentro del plazo de los 18 meses previsto en el artículo 177 del C. C. A.** [hoy 10 meses conforme a los artículo 192 y 299 de la Ley 1437]; **de lo contrario, el término de caducidad empezará a correr, indefectiblemente, a partir del día siguiente al vencimiento de dicho plazo –18 meses–** [hoy 10 meses].

[...]” (Destaca la Sala).

Finalmente, en sentencia de 15 de septiembre de 2016, esta misma Corporación dispuso:

[...]

Ahora bien, el artículo 142 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la prueba del pago de la condena, para iniciar la demanda prescribe:

“Artículo 142. Repetición. [...]

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

**En cuanto a la oportunidad para interponer el medio de control de repetición, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra diferentes términos para intentar las acciones y sanciona su inobservancia con el fenómeno de la caducidad; así, el literal l) dispone, sobre el término para intentar la acción de repetición lo siguiente:**

“Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como

*consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”.*

*Así mismo, el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, norma procesal aplicable a este caso por cuanto se encontraba vigente en el momento en que se presentó la demanda<sup>32</sup>, consagró:*

*“La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha de pago total efectuado por la entidad pública.*

*“Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas<sup>33</sup>.*

*“PARÁGRAFO. La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar.”*

*En vista de todo lo anterior, se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es el pago de la suma a que se condenó, o por la cual se concilió, o cuyo reconocimiento se realizó, **o el vencimiento de los 10 meses a que se refiere el artículo 299 inciso 2° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin que se haya realizado el pago de tal suma, como el momento para que empiece a correr el término para ejercer la acción.***

*[...]*

*Previo a determinar la oportunidad en que se interpuso la demanda de repetición, precisa el despacho que en el expediente no obra constancia de la ejecutoria de la providencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, así como tampoco se encuentra la constancia de su notificación,*

*Por lo anteriormente expuesto, se tomaran lo expresamente previsto en la*

---

<sup>32</sup> Las nuevas disposiciones instrumentales de la Ley 678 de 2001, por tratarse de normas de orden público, se aplican a los procesos iniciados con posterioridad a la expedición de la Ley 678 de 2001; y a los procesos en trámite tan pronto cobraron vigencia, sin perjuicio de que los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias iniciadas con antelación a la expedición de la nueva norma procesal culminen de conformidad con la ley procesal antigua, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Expediente Rad. No. 17.482 Actor: Nación – Ministerio De Defensa Nacional - Ejército Nacional, Demandado: Manuel Jesús Guerrero Pasichana C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>33</sup> La Corte Constitucional mediante Sentencia C-394 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Gálvis, declaró a propósito del inciso primero estarse a lo resuelto en la Sentencia C-832 de 2001 y condicionó en el mismo sentido la exequibilidad del inciso segundo.

ley vigente<sup>34</sup> en la época de los hechos para contabilizar el término de ejecutoria<sup>35</sup> de la decisión y entonces, establecer la oportunidad en que se interpuso la demanda bajo estudio así:

<i>Fecha de la sentencia</i>	<i>Jueves 3 de abril de 2014.</i>
<i>Presunta notificación personal</i>	<i>Viernes 4 al martes 8 de abril de 2014.</i>
<i>Presunta notificación por edicto</i>	<i>Miércoles 9 al viernes 11 de abril de 2014.</i>
<i>Ejecutoria</i>	<i>Miércoles 16 de abril de 2014.</i>

**Por otra parte, se observa que la Universidad Popular del Cesar cumplió con el pago total de la condena el 24 de junio de 2015, fecha que excede los diez (10) meses establecidos en el artículo 299 inciso 2° del CPACA con los que contaba la entidad para realizar el pago total de la condena, los cuales, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, finalizaron el 17 de febrero de 2015, por lo que el término de caducidad empezó a transcurrir desde el 18 de febrero de 2015.**

**Sin embargo, toda vez que la demanda se interpuso el 1 de julio de 2016, de conformidad con los dictados del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se concluye que se interpuso oportunamente y, teniendo en cuenta que reúne todos los requisitos legales de fondo y de forma, será admitida [...]” (Destaca la Sala).**

A su vez, en lo referente a que el cómputo de la caducidad para el medio de control de repetición se empieza a computar a partir de la fecha en que se realice el pago o, **a más tardar**, dentro del plazo de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia que imponga la obligación, se han proferido las decisiones de 8 de febrero de 2017<sup>36</sup>, 12 de diciembre de 2016<sup>37</sup>, 2 de mayo de

<sup>34</sup> Código de Procedimiento Civil. Artículo 323. “Las sentencias que no se hayan notificado personalmente dentro de los tres días siguientes a su fecha, se harán saber por medio de edicto (...).

El edicto se fijará en lugar visible de la secretaría por tres días, y en él anotará el secretario las fechas y horas de su fijación y desfijación. El original se agregará al expediente y una copia se conservará en el archivo en orden riguroso de fechas.

La notificación se entenderá surtida al vencimiento del término de fijación del edicto”.

<sup>35</sup> Artículo 331 Ibidem. Modificado por el art. 34, Ley 794 de 2003 “Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos (...).”

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias de 8 de febrero de 2017, expedientes 250002331000200800329-01 (41687) y 76012331000200701645-01 (43492); medio de control de repetición. C.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 11001-03-26-000-2015-00131-00(54938); medio de control de repetición. C.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

2016<sup>38</sup>, 9 de marzo de 2016<sup>39</sup> y 3 de diciembre de 2014<sup>40</sup>, entre otras<sup>41</sup>.

En conclusión, el término de caducidad de dos (2) años, aplicable al medio de control de repetición, se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de pago o, **a más tardar**, al vencimiento del plazo de diez (10) meses contado a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia que lo ordene, en los casos en que la entidad obligada no lo hubiere efectuado.

## **2.5.2. Análisis probatorio y del caso concreto**

La Sala procede al análisis de las pruebas para efectos de determinar si el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, al proferir los autos de 3 de junio y 12 de octubre de 2016 dentro del proceso nro. 150013333002201600064-01, incurrieron en la causal especial de violación directa de la Constitución por el desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, para lo cual se establecerá si la demanda que presentó la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional contra el señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, se radicó dentro de la oportunidad legal correspondiente, esto es, en los términos del artículo 164 de la Ley 1437.

Así mismo, la Sala procederá al análisis de los demás argumentos planteados por el actor en la demanda, entre ellos, los referentes a que el cómputo de los diez (10) meses de que tratan los artículos 164, 192 y 199 de la Ley 1437 se debe iniciar desde el momento en que se presente la solicitud de pago por el beneficiario y que, en este caso, se debía aplicar la Ley 678 porque la Ley 1437 no la derogó.

### **1. Consta en el expediente que entre la Nación – Ministerio de Defensa Nacional**

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 05001-23-33-000-2015-00100-01(56361); medio de control de repetición. C.P. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 2 de marzo de 2016, expediente 11001-03-26-000-2012-00067-00(45277); medio de control de repetición, C.P. Dr. DANILO ROJAS BETANCOURTH.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 2 de marzo de 2016, expediente 11001-03-26-000-2014-00030-00(50200)B; acción de repetición, C.P. Dr. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA.

<sup>41</sup> Si bien algunas de las providencias enunciadas se profirieron bajo el amparo del Decreto 01 de 1984, sus consideraciones sirven como referente para el estudio que se realiza en esta providencia comoquiera que, en la actualidad, la Ley 1437 de 2011 encarnó ese desarrollo jurisprudencial, habida cuenta que así lo dejó consignado en el numeral 2, literal “L” del artículo 164.

– Policía Nacional – Departamento de Policía de Boyacá y los señores Roger Steven Molina Ortega y Claudia Yolanda Ortega Quiroga se suscribió acuerdo conciliatorio ante la Procuraduría Sesenta y Siete Judicial I para Asuntos Administrativos de la Ciudad de Tunja, Boyacá, con ocasión del accidente de tránsito que tuvo lugar entre el camión de la Policía Nacional de placas UUB-626 conducido por el entonces Subintendente de la Policía Nacional, señor Javier Alirio Martínez Rodríguez, y el vehículo particular de placas CSS-297. La conciliación tuvo lugar los días 29 de abril y 27 de mayo de 2013, tal como consta en las actas de conciliación visibles a folios 27 a 31 del expediente y el monto conciliado se registró por valor de seiscientos cincuenta mil ciento noventa pesos (\$650.190.00).

Así mismo, se encuentra acreditado en el proceso que la conciliación objeto de análisis fue aprobada por el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, mediante providencia de 7 de junio de 2013, en los siguientes términos:

**“RESUELVE**

**Primero.-** *Aprobar el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en la audiencia de conciliación realizada los días veintinueve (29) y veintisiete (27) de mayo de 2013, ante la Procuraduría 67 Judicial I Para Asuntos Administrativos, entre la apoderada de los ciudadanos **CLAUDIA YOLANDA ORTEGA QUIROGA** y **ROGER STEVEN MOLINA ORTEGA** y la apoderada de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE BOYACÁ**, por la suma de **SEISCIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO NOVENTA PESOS M/CTE (\$650.190)**, por las razones expuestas en la presente providencia.*

**Segundo.-** *La suma pactada será cancelada por la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE BOYACÁ**, de conformidad con los parámetros establecidos por el Comité de Conciliación de dicha, y aceptados por la parte convocante del acuerdo conciliatorio.*

**Tercero.-** *Declarar que las decisiones contenidas en el acta de audiencia de conciliación prejudicial y esta providencia, hacen tránsito a cosa juzgada.*

**Cuarto.-** *Por secretaría y con destino a la convocante, expídanse copias auténticas de esta providencia y de la audiencia de conciliación con la constancia de ser primera copia y prestar mérito ejecutivo; de ésta anotación, déjese constancia en el expediente, en los términos del artículo 115 del CPC.*

**Quinto.-** *En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes [...].”*

La providencia de 7 de junio de 2013 se notificó a las partes por estado de 11 de junio siguiente, tal como consta a folio 43 del cuaderno anexo nro. 1 del expediente, y, al no ser objeto de recursos, **cobró ejecutoria el 14 de junio de 2013**, cuestión que fue ratificada por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja en constancia visible a folio 32 del cuaderno anexo nro. 1 del expediente.

**“JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA**

[...]

*La decisión del 07 de junio de dos mil trece (2013) se encuentra debidamente notificada y ejecutoriada. **(Fecha de ejecutoria el catorce (14) de Junio de 2013)***” (Destaca la Sala).

En ese orden, **teniendo en cuenta que la providencia de 7 de junio de 2013 cobró ejecutoria el 14 de junio de 2013**, la Sala advierte que la Policía Nacional **se encontraba obligada a realizar el pago dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia**, en los términos de los artículos 192 y 299 de la Ley 1437; esto es, hasta el **14 de abril de 2014**, como acertadamente lo consideró el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja en las providencias de 3 de junio y 12 de octubre de 2016.

La Sala reitera que, como quedó visto, para el inicio del cómputo del término de caducidad del medio de control de repetición se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es, el pago ordenado o, **a más tardar**, al vencimiento de los 10 meses a que se refieren los artículos 192 y 299 de la Ley 1437, siempre y cuando no se haya realizado el pago de la suma ordenada.

Dado que el pago ordenado en la providencia de 7 de junio de 2013 se realizó de forma posterior al 14 de abril de 2014, esto es, el 29 de mayo de 2015, **el término de caducidad de dos (2) años de que trata el artículo 164 de la Ley 1437, en este caso, se debía computar desde el 14 de abril de 2014** y, en consecuencia, para efectos de evitar la caducidad del medio de control de repetición, la demanda que interpuso la Policía Nacional contra el Intendente Javier Alirio Martínez Rodríguez se debía radicar **hasta el 14 de abril de 2016** como en efecto lo consideraron las autoridades judiciales demandadas en las providencias

cuestionadas a través de esta acción Constitucional.

Finalmente, se encuentra probado que la demanda de repetición que interpuso la Policía Nacional se radicó el 18 de mayo de 2016, esto es, después de cumplidos los dos (2) años de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 y que, por ello, las autoridades judiciales demandadas procedieron a rechazar, por caducidad, el medio de control.

Bajo el anterior contexto, la Sala considera que las providencias atacadas no incurrieron en violación directa de la Constitución por desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte actora pues, se reitera, tanto el Tribunal Administrativo de Boyacá como el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, al proferir los autos de 3 de junio de 2016 y su confirmatorio de 12 de octubre de 2016, aplicaron conforme a derecho y a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, los mandatos contenidos en los artículos 164, 192 y 299 de la Ley 1437.

2. Ahora bien, la Sala no comparte el argumento expuesto por la Nación - Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, referente a que el cómputo de los diez (10) meses de que tratan los artículos 164, 192 y 299 de la Ley 1437 - para establecer el inicio del cómputo del término de caducidad del medio de control de repetición-, se debe contar desde que el beneficiario presenta la solicitud de pago ante la entidad obligada porque, en su criterio, el pago constituye el punto de partida de dicho cómputo por tratarse de un requisito de procedibilidad en los términos del artículo 161, numeral 5, de la Ley 1437<sup>42</sup> y porque es a partir de este momento que la administración inicia el trámite para realizar el pago.

Lo anterior porque, en **primer orden**, la Sala recuerda que la caducidad es una figura jurídica de orden público que debe establecer un plazo determinado y proporcional a la finalidad que persigue, el cual no se puede dejar al arbitrio de los actos de las partes pues ello iría en desmedro de los principios del debido proceso, la seguridad jurídica y la igualdad.

---

<sup>42</sup> “**ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: [...] **5.** Cuando el Estado pretenda recuperar lo pagado por una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, se requiere que previamente haya realizado dicho pago” (Destaca la Sala).

Así lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001 -M.P. doctor Rodrigo Escobar Gil-, al analizar la constitucionalidad del artículo 136, numeral 9, del Código Contencioso Administrativo, que estableció el término de caducidad para el ejercicio de la acción de repetición al considerar: “[...] *[e]n síntesis es viable afirmar, que el plazo con que cuenta la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra, no es indeterminado, y por lo tanto, el funcionario presuntamente responsable, objeto de la acción de repetición, no tendrá que esperar años para poder ejercer su derecho de defensa [...]* Si esta fecha no fuera determinada, se estaría vulnerando el derecho al debido proceso, ya que esto implicaría una prerrogativa desproporcionada para la Administración, y las prerrogativas deben ser proporcionadas con la finalidad que persiguen [...]” (Destaca la Sala).

Además, la interpretación de la parte actora, sobre el cómputo de la caducidad del medio de control de repetición, no se compagina con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expuesta en los fundamentos normativos y jurisprudenciales de esta providencia, según la cual el cómputo de la caducidad para el medio de control de repetición se empieza a contar a partir de la fecha en que se realice el pago o, a más tardar, dentro del plazo de diez (10) meses contados **a partir de la ejecutoria de la providencia que imponga la obligación** de conformidad con los artículos 192 y 299 de la norma *ejusdem*.

En **segundo orden**, se reitera, conforme con el literal “L”, numeral 2, del artículo 164 de la Ley 1437, el cómputo de la caducidad para el medio de control de repetición se empieza a contar a partir de **la fecha en que se realice el pago o, a más tardar**, dentro del plazo de diez (10) meses contados a partir de **la ejecutoria de la providencia** que imponga la obligación de conformidad con los artículos 192 y 299 de la norma *ejusdem*; es decir, para este cómputo se debe tener en cuenta la fecha de ejecutoria de la providencia y no la fecha en que el administrado beneficiario presenta la solicitud de pago.

En **tercer orden**, porque el pago de un crédito ordenado mediante providencia judicial **es un acto que debe realizar la administración pública de oficio**, corresponde a su exclusivo ámbito de competencia y porque no requiere la intervención del administrado beneficiario, pues así se deduce del contenido

normativo del artículo 65 de la Ley 179 de 30 de diciembre de 1994<sup>43</sup>, compilado por el Decreto nro. 111 de 15 de enero de 1996<sup>44</sup>, y de los artículos 2.8.6.4.1, 2.8.6.4.2 y 2.8.6.5.1 del Decreto nro. 1068 de 26 de mayo de 2015<sup>45</sup>, adicionado y modificado por los Decretos nros. 2469 de 22 de diciembre de 2015<sup>46</sup> y 1342 de 19 de agosto de 2016<sup>47</sup>.

Para mayor claridad, la Sala explica lo siguiente:

El artículo 65 de la Ley 179, compilado por el artículo 45 del Decreto nro. 111 de 1996, establece lo siguiente:

***“ARTÍCULO 65. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.***

***Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el Jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.***

***En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, al juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso.***

***Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de estas obligaciones.***

***Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a***

---

<sup>43</sup> Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.

<sup>44</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>45</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

<sup>46</sup> Por el cual se adicionan los capítulos 4, 5 Y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>47</sup> Por el cual se modifican los capítulos 4 y 6 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

*disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta de depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o tribunal y a favor de él o los beneficiarios” (Destaca la Sala).*

La norma transcrita establece que cada entidad pública tiene la obligación de defender los intereses del Estado y cumplir las decisiones judiciales relacionadas con el pago de créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales y conciliaciones.

Además, en caso de verificarse la negligencia del servidor público que tenga a su cargo el cumplimiento o pago de la obligación, se podrán iniciar las investigaciones administrativas, fiscales y penales a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que se derive de los intereses que se causen por la demora en el pago y demás perjuicios que tengan lugar por el incumplimiento en los plazos para efectuarlo.

Así mismo, el artículo 65 *ejusdem* dispone que si transcurridos 20 días contados a partir de la respectiva notificación, el interesado no efectúa el cobro de los valores ordenados en la providencia o conciliación, las sumas a pagar deberán ser depositadas por la autoridad pública en la cuenta de depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o tribunal, en favor del beneficiario. La Sala considera que el depósito de que trata inciso final del artículo 65 de la Ley 179 constituye pago de la obligación para efectos de acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el artículo 161, numeral 5, de la Ley 1437.

Es importante resaltar que el artículo 65 de la Ley 179, compilado en el artículo 45 del Decreto nro. 111 de 1996, fue desarrollado por los artículos 2.8.6.4.1, 2.8.6.4.2 y 2.8.6.5.1 del Decreto nro. 1068 de 2015, adicionado y modificado por los Decretos nros. 2469 de 2015 y 1342 de 2016; normas que establecen el trámite para el pago de condenas en el siguiente sentido:

#### **“CAPÍTULO 4.**

##### **TRÁMITE DE PAGO OFICIOSO.**

**ARTÍCULO 2.8.6.4.1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE PAGO OFICIOSO.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1342 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> **El abogado que haya sido designado como apoderado deberá comunicar al ordenador del**

**gasto de la entidad sobre la existencia de un crédito judicial, en un término no mayor a quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral, sin perjuicio de la comunicación que el despacho judicial efectúe a la entidad demandada.**

**PARÁGRAFO.** La comunicación deberá contener la siguiente información: a) nombres y apellidos o razón social completos del beneficiario de la sentencia, laudo arbitral o conciliación; b) tipo y número de identificación del beneficiario; c) dirección de los beneficiarios de la providencia, laudo arbitral o conciliación que se obtenga del respectivo expediente; d) número de 23 dígitos que identifica el proceso judicial; e) copia de la sentencia, laudo arbitral o auto de aprobación de la conciliación con la correspondiente fecha de su ejecutoria. **Con la anterior información la entidad deberá expedir la resolución de pago y proceder al mismo.**

**ARTÍCULO 2.8.6.4.2. RESOLUCIÓN DE PAGO.** <Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 1342 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> **Vencido el término anterior y en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto, la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994, salvo los casos en los que exista la posibilidad de compensación. Dicha resolución deberá señalar expresamente en su parte resolutive que se trata de un acto de ejecución no susceptible de recursos y será notificada al beneficiario de conformidad con lo previsto en los artículos 67 a 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**

**En ningún caso la entidad deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con este trámite. Si durante la ejecución de este trámite el acreedor presenta la solicitud de pago, este se efectuará en la cuenta que el acreedor indique.**

**PARÁGRAFO.** En caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos **a más tardar en la siguiente vigencia fiscal.**

## **CAPÍTULO 5.**

### **PAGO DE SENTENCIAS, LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES POR SOLICITUD DEL BENEFICIARIO.**

**ARTÍCULO 2.8.6.5.1. SOLICITUD DE PAGO.** <Artículo adicionado por el artículo

1 del Decreto 2469 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> **Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública**, quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la nación establecida en una sentencia, laudo arbitral o conciliación, o su apoderado, podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada **para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria**. Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo. Para tales efectos se anexará a la solicitud, la siguiente información:

a) Los datos de identificación, teléfono, correo electrónico y dirección de los beneficiarios y sus apoderados;

b) Copia de la respectiva sentencia, laudo arbitral o conciliación con la correspondiente fecha de ejecutoria;

c) El poder que se hubiere otorgado, de ser el caso, el cual deberá reunir los requisitos de ley, incluir explícitamente la facultad para recibir dinero y estar expresamente dirigido a la entidad condenada u obligada;

d) Certificación bancaria, expedida por entidad financiera, donde se indique el número y tipo de cuenta del apoderado y la de aquellos beneficiarios mayores de edad que soliciten que el pago se les efectúe directamente;

e) Copia del documento de identidad de la persona a favor de quien se ordena efectuar la consignación;

f) Los demás documentos que por razón del contenido de la condena u obligación, sean necesarios para liquidar su valor y que no estén o no deban estar en poder de la entidad, incluidos todos los documentos requeridos por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)- Nación para realizar los pagos.

De conformidad con lo señalado en el inciso quinto (5o) del artículo [192](#) de la Ley 1437 de 2011 la solicitud de pago presentada por los beneficiarios dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, impedirá la suspensión de la causación de intereses, siempre y cuando sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos anteriormente señalados. De igual manera, una vez suspendida la causación de intereses, la misma se reanudará solamente cuando la solicitud sea presentada con la totalidad de los requisitos y documentos de que trata este artículo [...]” (Destaca la Sala).

Para esta Sala de Decisión es clara la obligación de la administración pública de, a través del abogado o servidor público responsable del pago al interior de la entidad, iniciar y llevar hasta su culminación, de oficio, el pago de los créditos judicialmente reconocidos y conciliaciones provenientes de condenas contra la

administración, dentro de los términos precisos establecidos en las normas que regulan la materia.

En ese orden y conforme a las normas transcritas, el abogado o servidor público responsable está obligado a comunicar al ordenador del gasto de la entidad sobre la existencia del crédito judicial respectivo, en un término no mayor a quince (15) días calendario, **contados a partir de la ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, sentencia o laudo arbitral**, la cual deberá contener, entre otra información: i) los nombres y apellidos o razón social completos del beneficiario de la sentencia, laudo arbitral o conciliación; ii) tipo y número de identificación del beneficiario; iii) dirección de los beneficiarios de la providencia, laudo arbitral o conciliación que se obtenga del respectivo expediente; iv) número de 23 dígitos que identifica el proceso judicial; v) copia de la sentencia, laudo arbitral o auto de aprobación de la conciliación con la correspondiente fecha de su ejecutoria. De conformidad con el párrafo del artículo 2.8.6.4.1 del Decreto nro. 1068 de 2015, los datos anteriores son suficientes para la expedición de la resolución de pago, la cual se notificará al beneficiario de conformidad con los artículos 67 a 71 de la Ley 1437.

Para esta Sala de Decisión, los datos requeridos para la elaboración de la resolución de pago y que deben ser proporcionados por el “[...] *El abogado que haya sido designado como apoderado [...]*” o el servidor público responsable, no constituyen una carga desproporcionada para la administración si se tiene en cuenta que los mismos están contenidos en el expediente del proceso judicial respectivo o en los antecedentes del trámite conciliatorio respectivo.

Es importante resaltar que conforme con el artículo 2.8.6.4.2 del Decreto nro. 1068 de 2015, **en ningún caso la entidad pública obligada deberá esperar a que el acreedor presente la solicitud de pago para cumplir con el trámite allí ordenado.**

En conclusión a lo anterior, la Sala considera lo siguiente:

i) La caducidad es una figura de orden público que establece un plazo determinado y que no puede estar sujeto a la voluntad o actuaciones de las partes;

ii) Los mandatos que establecen la regulación del cómputo de caducidad son claros al señalar que la caducidad para el medio de control de repetición se empieza a contar a partir de la fecha en que se realice el pago o, a más tardar, dentro del plazo de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia que imponga la obligación de conformidad con los artículos 192 y 299 de la norma *ejusdem*;

iii) Una vez iniciado el cómputo de un término de caducidad no es posible reiniciarlo e iniciar el cómputo nuevamente;

iv) Conforme con los artículos 65 de la Ley 179 y 2.8.6.4.1, 2.8.6.4.2 y 2.8.6.5.1 del Decreto nro. 1068 de 2015, corresponde a la administración pública la obligación oficiosa de pago de las condenas y conciliaciones en la cuenta de depósitos del despacho judicial respectivo, a nombre del beneficiario y dentro de unos plazos previamente establecidos, sin perjuicio que el beneficiario solicite que la consignación se realice en su cuenta bancaria personal, previa acreditación de ciertos requisitos;

v) Establecida la obligación oficiosa de pago de una condena o crédito judicial a cargo de la administración pública, su incumplimiento constituye negligencia del abogado o servidor público obligado a adelantar las gestiones. Las eventuales consecuencias que se deriven de la mora en el pago a cargo de la administración pública, entre ellas, **la pérdida de la oportunidad para la administración de repetir contra el servidor público culpable por configuración del fenómeno de caducidad**, la causación de intereses por mora y demás perjuicios que se encontraren probados, darán lugar a que se inicien las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar contra el servidor público o abogado encargado de la gestión.

Por las anteriores razones, **la Sala considera que, en este caso, no asiste razón a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, en cuanto señala que el cómputo de los diez (10) meses de que tratan los artículos 164, 192 y 299 de la Ley 1437 se debe iniciar desde el momento en que el administrado-beneficiario presenta la solicitud de pago porque, tal como se explicó en esta providencia, los mandatos legales establecen que dicho cómputo se inicia desde el momento en que cobra ejecutoria la providencia judicial que ordena el pago y porque el pago**

constituye un acto del resorte exclusivo de la administración pública que no requiere la intervención del beneficiario.

3. En relación con el argumento referente a que el término de caducidad de la acción de repetición establecido por el artículo 11 de la Ley 678 resultaba aplicable al caso bajo estudio porque la Ley 1437 no la derogó, la Sala advierte lo siguiente:

El artículo 11 de la Ley 678 dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 11. CADUCIDAD.** La **acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años** contados a partir del **día siguiente** al de la fecha del **pago total** efectuado por la entidad pública.

*Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.*

**PARÁGRAFO.** *La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar”* (Destaca la Sala).

A su turno, se reitera, el numeral 2, literal “L”, del artículo 164 de la Ley 1437 establece que “[...] Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, **el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código [...]**”, so pena de caducidad del medio de control.

La Sala observa que los mandatos contenidos en los artículos 11 de la Ley 678 y numeral 2, literal “L”, del artículo 164 de la Ley 1437 se complementan en el sentido de señalar que la acción de repetición caducará al vencimiento de plazo de **dos (2) años** contados a partir del **día siguiente** al de la fecha del **pago total** efectuado por la entidad pública **o, a más tardar**, desde el vencimiento del **plazo de diez (10) meses**, contados a partir de la ejecutoria de la providencia que ordena el pago de la condena, de conformidad con lo previsto en los artículos 192

y 299 de la Ley 1437.<sup>48</sup>

De esta manera, la Sala considera que el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja no incurrieron en violación directa de la Constitución al proferir los autos de 3 de junio y 12 de octubre de 2016 pues, para el cómputo de la caducidad, tuvieron en cuenta los mandatos legales aplicables al caso y las sentencias que, sobre el tema, han proferido la Sección Tercera del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

### **2.5.3. Conclusión**

La Sala negará el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia solicitado por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por cuando, según se demostró en el trámite de esta acción de tutela, el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja no incurrieron en violación directa de la Constitución al proferir los autos de 3 de junio y 12 de octubre de 2016 pues, en el caso concreto, las autoridades judiciales demandadas aplicaron en debida forma las normas que regulan el cómputo de la caducidad del medio de control de repetición establecido en el artículo 142 de la Ley 1437, esto es, los artículos 164, 192 y 299 de la Ley 1437 y 11 de la Ley 678.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia solicitado por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>48</sup> Lo anterior, conforme con la interpretación que estableció la Corte Constitucional en las sentencias C-832 de 8 de agosto de 2001<sup>48</sup> y C-394 de 22 de mayo de 2002<sup>48</sup> según las cuales el término de caducidad de dos (2) años de la acción de repetición se contará a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses (hoy 10 meses) previsto en el artículo 177, inciso 4, del Código Contencioso Administrativo (hoy artículos 192 y 299 de la Ley 1437).

SEGUNDO. Ejecutoriada esta providencia y en caso que no sea impugnada, por Secretaría, **DEVUÉLVASE** el expediente identificado con el radicado nro. 150013333002201600064-00 al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja.

TERCERO: Si no fuere impugnada la sentencia, **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley nro. 2591 de 1991.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017).

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
**Presidente**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**