

**ACCION DE REPETICION - Ejercicio oportuno de la acción / TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPETICION - Debe instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente a la fecha del pago total efectuado por la entidad pública / TERMINO DE CADUCIDAD DEL PAGO EN CUOTAS - Comienza a contarse desde la fecha del último pago, incluyéndose las costas y agencias del derecho si a ello hubiere lugar**

En relación con la caducidad de la acción de repetición, el artículo 11 de la ley 678 de 2001 señala que ésta 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. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con el término de caducidad cuando el pago se haga en cuotas, ver Corte Constitucional, sentencia C-394 de 2002. Así mismo en cuanto a la caducidad del medio de repetición, ver Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001

**FUENTE FORMAL:** LEY 678 DE 2001 - ARTICULO 11

**ACCION DE REPETICION - Naturaleza / ACCION DE REPETICION - Requisitos**

La acción de repetición tiene fundamento en la Constitución Política, toda vez que, en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, se concibió una defensa del patrimonio público, que se materializa a través de la posibilidad que éste tiene de recuperar dineros que debió pagar como consecuencia de condenas impuestas por las autoridades judiciales, que se hayan producido por dolo o culpa grave de sus funcionarios...El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones ha señalado como requisitos de la acción de repetición los siguientes: - La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto; - La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto; - El pago realizado por parte de la Administración; y La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre los requisitos de procedencia la acción de repetición, consultar sentencias del 27 de noviembre de 2006, exp. 24241; 6 de diciembre de 2006, exp. 22189; 3 de diciembre de 2008, exp. 24241; 26 de febrero de 2009 y sentencia del 13 mayo de 2009, exp. 25694

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90

**ACREDITACION DE PAGO IMPUESTO POR CONDENA JUDICIAL O POR CONCILIACION - Deberá hacerse a través de prueba documental / PRUEBA DOCUMENTAL - Acto por el cual se reconoce y ordena el pago a favor del beneficiario y/o apoderado / PRUEBA DOCUMENTAL - Recibo de pago o consignación y/o paz y salvo que debe provenir del beneficiario**

[L]a Sala, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, a través de prueba que, en caso de ser documental, generalmente suele estar constituida por el acto mediante el cual se reconoce y

ordena el pago a favor del beneficiario y/o de su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo, que debe provenir del beneficiario El pago, en los términos del artículo 1.626 del Código Civil, es la prestación de lo que se debe y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.757 ibídem. De conformidad con lo anterior, no basta con que la entidad pública aporte documentos emanados de sus propias dependencias si en ellos no consta la manifestación expresa del acreedor o beneficiario del pago sobre su recibo a entera satisfacción o constancia de que se le consignó en su cuenta bancaria, requisito indispensable que brinda certeza acerca de la extinción de la obligación. En efecto, en los juicios ejecutivos, según la ley procesal civil, las obligaciones de pago requieren de demostración documental que provenga del acreedor, circunstancia que en esos casos permite la terminación del proceso por pago. Tal exigencia resulta procedente en los juicios de repetición, puesto que, si su fundamento lo constituye el propósito de obtener el reembolso de la suma de dinero pagada a un tercero, se parte de la base de la existencia previa de una deuda cierta ya satisfecha...tratándose de la responsabilidad personal de los agentes o ex servidores del Estado, la Sala ha explicado que dicho plazo se cuenta a partir del día siguiente de la fecha del pago, toda vez que a través de la repetición la entidad pública que se ha visto obligada a cancelar una suma de dinero con ocasión de una condena judicial o de una conciliación, por la culpa grave o el dolo de uno de sus agentes, puede reclamar de éste la correspondiente suma de dinero; por consiguiente, es razonable que la fecha del pago constituya el punto de partida para contabilizar el término de caducidad.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CIVIL - ARTICULO 1626 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 1757

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUB SECCION A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00400-01(38548)**

**Actor: NACION - RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**

**Demandado: JAIME ALBERTO QUIÑONES ERASO Y OTRO**

**Referencia. REPETICION**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia de 5 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES:

1. El 21 de julio de 2008, ante el Consejo de Estado, la Nación – Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en ejercicio de la acción de repetición, presentó demanda contra los señores Jaime Alberto Quiñones Eraso y Andrés Canal Flórez, con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad y el consecuencial reintegro de los dineros pagados por la demandante, como consecuencia de la condena impuesta en sentencia del 15 de febrero de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la educación del señor Oscar Darío Álvarez Rosero.

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones (se transcribe como aparece en el texto original, inclusive los errores):

“1.- Que el doctor JAIME ALBERTO QUIÑONEZ ERASO., (...) quien para la época de los hechos se desempeñaba como Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto – Nariño es responsable por culpa grave al autorizar el pago de la cesantía definitiva a través de una certificación que para el efecto emitió el jefe de Recursos Humanos por lo que, al momento de pagar no se retuvo el porcentaje de cuota alimentaria del accionante, que equivalía al 35% de las cesantías definitivas.

“2. Que el doctor ANDRES CANAL FLOREZ (...) quien para la época de los hechos se desempeñaba como Jefe de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto. Pasto – Nariño, es responsable por culpa grave al emitir una certificación para efectos del pago definitivo de las cesantías del señor Luis Aurelio Alvarez Coral.

“3. Que como consecuencia de lo anterior, se condene a los doctores JAIME ALBERTO QUIÑONES ERASO Y ANDRES CANAL FLOREZ,, a pagar el monto total o lo que le corresponda según estime el Tribunal, de la suma que la Nación – Rama Judicial fue condenada a pagar al señor OSCAR DARIO ALVAREZ ROSERO, esto es, \$585.731,00.

“4. Que el monto de la condena que se profiera en contra de los doctores JAIME ALBERTO QUIÑONES ERASO Y ANDRES CANAL FLOREZ, sea actualizado hasta el momento del pago efectivo.

“5. Que se condene en costas al demandado” (fls. 4 y 5 cdno. 2).

Como fundamento de sus pretensiones, la parte demandante señaló que, mediante sentencia, los juzgados Primero y Tercero de Familia de Pasto le impusieron al señor Luis Aurelio Álvarez Coral una cuota alimentaria correspondiente al 35% de sus ingresos y prestaciones sociales mensuales y señalaron que, para efectos de que se cumpliera dicha orden, se debía oficiar al pagador de la oficina de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Distrito Pasto.

Indicó que, mediante resolución 193 de 28 de enero de 2004, la Rama Judicial liquidó a favor del señor Luis Aurelio Álvarez Coral la suma de \$1'637.928 por concepto de cesantía definitiva y ordenó que el Fondo de Cesantías Horizonte retuviera el 35% de sus prestaciones sociales, por el embargo que por alimentos fue dispuesto mediante orden judicial.

Señaló que la Gerente del Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte indicó que el 13 de febrero de 2004, la Rama Judicial consignó en esa entidad la suma de \$1'834.479, por concepto de auxilio de cesantía, sin tener en cuenta que el señor Luis Aurelio Álvarez Coral se había trasladado al Fondo de Cesantías Santander y que dicha suma fue consignada a una nueva cuenta individual.

Adujo que, el 4 de marzo de 2004, el señor Luis Aurelio Álvarez Coral retiró el dinero de su cuenta individual, por terminación del contrato laboral, para lo cual presentó el formulario de solicitud de retiro de cesantías, debidamente firmado y sellado por la Rama Judicial, sin que en dicho documento se mencionara alguna restricción o medida de embargo.

Manifestó que el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto informó que la responsabilidad de los mencionados hechos recaía exclusivamente en el Fondo de Cesantías Horizonte, pues, a pesar que desde 1997 conocía la medida de embargo, pagó las cesantías definitivas del señor Luis Aurelio Álvarez Coral, sin exigirle la resolución 193 de 28 de enero de 2004, mediante la cual se autorizó el retiro definitivo de sus cesantías y se ordenó la retención del 35% de dicha prestación social.

Indicó que el señor Oscar Darío Álvarez Rosero demandó, en ejercicio de la acción de tutela, a la Rama Judicial y al Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte S.A. y, mediante sentencia de 15 de febrero de 2006, el Tribunal Administrativo de Nariño tuteló sus derechos fundamentales a la vida digna, al

mínimo vital y a la educación y ordenó que “la Administración Ejecutiva Seccional de Administración Judicial”, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esa sentencia, tomara las medidas administrativas y presupuestales necesarias para que en un plazo inferior a 10 días, le pagara al señor Oscar Darío Álvarez Rosero el porcentaje que, por concepto de cuota alimentaria, se debió descontar de las cesantías definitivas que se le pagaron al señor Luis Aurelio Álvarez Coral.

Indicó que el Tribunal Administrativo de Nariño condenó a la Rama Judicial a pagar \$585.731 en favor del señor Oscar Darío Álvarez Rosero, pues consideró que la Administración Ejecutiva Seccional de Administración Judicial fue la única responsable de la violación de los derechos fundamentales invocados por él, toda vez que fue ella la que autorizó el pago de una cesantía definitiva, sin advertirle al Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte que debía retener el 35% de éstas, por concepto de cuota alimentaria.

Concluyó que, mediante resolución 2413 de 12 de julio de 2006, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ordenó reconocer y pagar al señor Oscar Darío Álvarez Rosero la suma de \$585.731 y que dicho pago se hizo efectivo a través de la orden de pago 1136 de 19 de julio del mismo año (fls. 41 a 43 cdno. 2).

2. En auto de 12 de septiembre de 2008, el Consejo de Estado dispuso remitir la demanda, por competencia, al Tribunal Administrativo de Nariño (fl. 49 cdno. 2).

3. Mediante providencia del 29 de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo de Nariño admitió la demanda y notificó en debida forma a los demandantes, los cuales se pronunciaron sobre la misma, en los siguientes términos:

**a. Contestación de Andrés Canal Florez.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda, solicitó la práctica de pruebas y señaló que la culpa grave que se le imputa no está prevista en ninguna de las causales del artículo 6 de la ley 678 de 2001, pues con la sola existencia de una sentencia condenatoria no se puede presumir el dolo o la culpa grave, toda vez que, para acreditar dichas conductas, se requiere demostrar el comportamiento

del agente en el hecho o acto causante del daño patrimonial.

Luego de citar una sentencia del Consejo de Estado sobre la conducta del demandado en los procesos de repetición, concluyó que la demandante no aportó prueba alguna que demostrara su dolo o culpa grave.

Señaló que el error en el pago de las cesantías devino de una confusión entre los fondos de pensiones y cesantías, por cuanto, en el momento de hacer la transferencia de dineros de la cuenta del señor Luis Aurelio Álvarez Corral de Horizonte al fondo de Cesantías Santander, no se reportó el embargo que afectaba las cesantías de éste.

Indicó que el mencionado error no podía considerarse grave, como quiera que la administración podía solucionarlo mediante el recobro por vía de la jurisdicción coactiva, tal como se ordenó en el numeral 2 de la sentencia del 15 de febrero de 2006.

Manifestó que en el proceso de jurisdicción coactiva que inició la demandante se libró mandamiento de pago y que, una vez culmine dicho proceso, se resarcirá el daño aducido en la demanda.

Argumentó que en el fallo de tutela también se ordenó compulsar copias ante la Superintendencia Bancaria, para que se investigara al Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte S.A., lo cual permite concluir que el juez de dicho proceso reconoció que el mencionado fondo cometió un error, con lo que se descarta el dolo o culpa grave que se le imputa.

Adujo que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando existe un proceso de cobro coactivo la acción de reparación directa no está llamada a prosperar.

Luego de citar jurisprudencias del Consejo de Estado sobre los requisitos de procedibilidad de la acción de repetición, señaló que la demandada no acreditó debidamente el pago de la condena, por cuanto el documento que aportó para tal efecto carece de valor probatorio, según lo establecido en el artículo 252 del C. P. Civil.

Concluyó que, de conformidad con el artículo 136 del C.C.A., la acción de

repetición está caducada, toda vez que de la fecha del pago hasta la presentación de la demanda transcurrieron más de dos años (fls. 59 a 65 cdno. 2).

**b. Contestación de Jaime Alberto Quiñones.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que el único responsable por los hechos narrados en ella es el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte, por cuanto no exigió los documentos idóneos para el retiro definitivo de cesantías, comoquiera que únicamente solicitó el formulario respectivo y una certificación expedida por el Jefe de Recursos Humanos en la que apenas se indicaban el tiempo de servicio del señor Luis Aurelio Álvarez Coral y su fecha de retiro de la entidad, pero no solicitó la resolución en la que se estableció el valor que se le reconoció por concepto de dicha prestación social.

Adujo que de la omisión del Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte devino el error en el pago de las cesantías definitivas del señor Luis Aurelio Álvarez Coral, pues, si hubiese exigido la resolución 193 de 28 de enero de 2004, seguramente se habría percatado de que en este acto administrativo se ordenó de manera clara y expresa la retención del 35% del valor de las cesantías que podía retirar el mencionado señor, como consecuencia del embargo ordenado por un juez de familia.

Indicó que las funciones que ejerció en el cargo de Director Seccional de Administración Judicial estaban establecidas en el artículo 103 de la ley 270 de 1996 y en la resolución 1587 de 2 de diciembre de 2002 (Manual de Funciones de la entidad) y que, según dichas normas, sus funciones iban únicamente hasta la expedición del acto administrativo mediante el cual se le reconoció al señor Luis Aurelio Álvarez Coral la suma de \$1'637.928, por concepto de cesantía definitiva, y se ordenó que el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte retuviera el 35% de dicha cantidad, por concepto de embargo por alimentos, en los términos establecidos en una sentencia proferida por un Juzgado de Familia.

Manifestó que actuó conforme a derecho y en cumplimiento de las funciones propias de su cargo, cosa distinta es que el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte no exigió la totalidad de la documentación necesaria para el retiro de las cesantías definitivas y por esa razón le pagó al señor Luis Aurelio Álvarez Coral un valor mayor al que legalmente le correspondía por dicho

concepto.

Adujo que no intervino en la certificación sobre el tiempo de servicio y la fecha de retiro del señor Luis Aurelio Álvarez Coral, pues dicho documento lo expidió el Jefe de Recursos Humanos, de conformidad con las funciones y facultades previstas en la resolución 187 de 2 de diciembre de 2002.

Indicó que la demandante no cumplió con los requisitos para que prosperara la acción de repetición, pues, en primer lugar, los documentos que allegó con la demanda carecen de valor probatorio, por cuanto los aportó en copia simple y, en segundo término, las copias simples de la resolución 2113 de 12 de julio de 2006 y de la orden de pago 01136 de 19 de julio de 2006 no constituyen prueba suficiente para acreditar que pagó la condena, toda vez que no se allegó un paz y salvo o comprobante de egreso que demuestre que el beneficiario recibió, efectivamente, el pago de la indemnización.

Finalmente, propuso a título de excepciones: i) "INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL", por cuanto no actuó de manera imprudente o negligente en su condición de Director Seccional, ii) "FALTA DE OBJETO PARA DEMANDAR", como quiera que no se acreditaron los elementos o supuestos requeridos para la procedencia de la acción de repetición, habida cuenta que no se acreditó el pago que constituye el detrimento patrimonial de la demandada, iii) "CULPA DE UN TERCERO", por cuanto el comportamiento negligente y omisivo del Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte, fue el que impidió que se descontara el 35% del valor de las cesantías definitivas que se reconocieron en favor del señor Luis Aurelio Álvarez Coral y iv) "CADUCIDAD DE LA ACCIÓN", pues el pago de la condena se hizo el 27 de octubre de 2008 y la demanda se interpuso "el 27 de octubre de 2008", es decir por fuera del término previsto en el numeral 9 del artículo 136 del C.C.A. (fls. 72 a 83 cdno. 2).

4. Vencido el período probatorio, el 19 de agosto de 2009 el a quo corrió traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera su concepto (fl. 172 cdno. 2).

a) El demandante señaló que del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño se puede colegir el dolo o la culpa grave de los demandados, pues sus actuaciones hicieron que se declarara "LA VULNERACIÓN

AL DERECHO ALIMENTARIO del señor OSCAR DARIO ALVAREZ ACOSTA" y, como consecuencia de ello, se le condenara a pagarle a éste \$585.731.

Concluyó que se demostró que la conducta de los demandados no obedeció a fines relacionados con la calidad y la oportunidad del servicio, sino al incumplimiento de las funciones establecidas en los numerales 2 y 6 del artículo 103 de la ley 270 de 1996, lo cual implicó la condena contra la Rama Judicial (fls. 202 a 206 cdno. 2).

b) El señor Jaime Alberto Quiñones Eraso reiteró los argumentos que expuso en la contestación de la demanda e insistió en que no se probaron los requisitos para que prospere la acción de repetición, pues, en primer lugar, los documentos aportados por la demandante no acreditan el pago que supuestamente efectuó la Rama Judicial como consecuencia del fallo de tutela que se profirió en favor del señor Oscar Darío Álvarez Rosero y, en segundo término, no se demostró que su comportamiento fue doloso o gravemente culposo; por el contrario, se probó que actuó conforme a derecho y en ejercicio de las funciones legales y reglamentarias establecidas para el cargo que ocupaba en el momento de los hechos (fls. 185 a 187 cdno. 2).

c) El señor Jaime Alberto Eraso señaló que no se probaron los requisitos establecidos por la ley para que prosperara la acción de repetición que se formuló en su contra, toda vez que, en primer lugar, las copias simples de la resolución 2413 de 12 de julio de 2006 y de la orden de pago 1136 de 19 de julio de 2006 no son pruebas idóneas para establecer el pago de la condena que supuestamente hizo la demandante y, en segundo término, la demandante no probó que la conducta de él fue dolosa o gravemente culposa.

Señaló que la omisión del Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte fue la que originó la condena que se le impuso a la Rama Judicial, pues dicho fondo para pagar las cesantías del señor Luis Aurelio Álvarez Coral, solamente le exigió el formulario de retiro de éstas y una certificación en la que se indicara el tiempo de servicio y su fecha de retiro de la entidad y no le solicitó información alguna sobre el valor de sus cesantías definitivas, el cual se determinó en el numeral 3 de la resolución 193 de 28 de enero de 2004.

Manifestó que se le debía exonerar de responsabilidad, por cuanto se demostró la culpa de un tercero y concluyó que actuó conforme a derecho, por cuanto cumplió cabalmente con sus funciones, sin obrar con negligencia o con falta de cuidado (fls. 185 a 187 cdno. 2).

El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones, por cuanto consideró que la demandante no aportó prueba alguna que demostrara la conducta dolosa o gravemente culposa de los demandados.

Indicó que la existencia de la sentencia condenatoria y el pago realizado por la entidad, por si solos, no constituyen prueba suficiente para acreditar el dolo o la culpa grave de los demandados y que la demandante ni siquiera aportó los actos de nombramiento y posesión de los señores Jaime Alberto Quiñones Eraso (como director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial) y de Andrés Canal Flórez (como Jefe de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto).

Manifestó que los documentos aportados por la demandante, según el artículo 254 del C.P.C., carecen de valor probatorio, por cuanto fueron aportados en copia simple y concluyó que no puede endilgársele responsabilidad alguna a los demandados por las conductas asumidas por el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte S.A y el señor Luis Aurelio Álvarez Coral, pues es claro que dicho fondo efectuó el pago de los recursos consignados por la Rama Judicial sin exigirle al beneficiario la documentación completa y el señor Álvarez Coral, a pesar de que conocía la orden de embargo señalada en la resolución 193 del 28 de enero de 2004, guardó silencio frente a ello (fls. 189 a 201 cdno. 2).

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

En sentencia de 5 de febrero de 2010, el Tribunal Administrativo del Nariño negó las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que la demandante no acreditó que en el momento de los hechos los señores Jaime Alberto González Eraso y Andrés Canal Flórez fueran empleados de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Pasto (Nariño) y no existía prueba alguna que demostrara que actuaron con dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, el a quo puntualizó (se transcribe como obra en el expediente):

“En el conjunto probatorio que se trajo al informativo, como lo advierte el señor Agente del Ministerio Público, no existe una sola prueba que demuestre que la acción que se imputa a los demandados, se haya producido con dolo o culpa grave y sea causa necesaria del daño que obligó a la jurisdicción a la protección urgente e inmediata del derecho fundamental violentado.

“Por otra parte, dado que el fallo de protección y amparo constitucional consistió en una orden que se impartió a la ‘Administración Ejecutiva Seccional de Administración Judicial’ sin que se mencione funcionarios en particular; correspondía a la demandante probar que los demandados son empleados de la Dirección Seccional de Administración Judicial y que incumplieron con el ejercicio adecuado y oportuno de sus funciones.

“La Administración, siendo su deber procesal, no adjuntó las copias certificadas del nombramiento y la posesión de los doctores Jaime Alberto Quiñones Eraso y Andrés Canal Florez; ni acreditó sus funciones ni el incumplimiento por culpa grave de las mismas, no siendo de recibo deducir responsabilidad de la sola sentencia de la acción de amparo, que está diseñada por la Carta Constitucional como mecanismo de protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales y no tiene en estricto sentido la estructura jurídica de un proceso en el que se discutan, declaren o extingan derechos” (fls. 222 csno. 1).

Uno de los Magistrados que integró la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño aclaró su voto, en los siguientes términos:

“a) En la decisión se predica que dentro de la actuación sólo ‘obra copia simple de la orden de pago 01136 del 19 de julio de 2006’ (Fol 220).

“b) Si eso es así, y así se reconoció, simplemente no se demostró uno de los requisitos fundamentales para que procediera la acción de repetición, por lo que en efecto debía concluirse en negar las pretensiones.

“c) En el auto, pese a la informalidad de la orden de pago, se le da validez para computar desde ahí la posibilidad de la caducidad de la acción y luego para descartar que se obró con dolo o culpa grave. Ningún análisis cabía hacer, fuera de reconocer la falta de prueba. Todo lo demás sobraba.

“d) El análisis adicional que se hizo en el fallo rompió la lógica de la decisión, pues afirmando que era un documento que no servía de prueba, luego se lo tomó para seguir con el análisis de fondo” (fls. 225 y 226 cdno. 1).

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante interpuso recurso de apelación, en el cual señaló que la prueba documental que obraba en el proceso demostraba que, para la época de los hechos, los señores Jaime Alberto González Eraso y Andrés Canal Flórez estaban vinculados con la Rama Judicial, el primero en el cargo de Director Seccional y, el segundo, como Jefe de Recurso Humanos.

Adujo que el comportamiento de los demandados causó el pago indebido que tuvo que hacer por la condena impuesta en el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño en favor de Oscar Darío Álvarez Rosero, pues se demostró que el señor Jaime Alberto Quiñones Eraso ordenó el pago de las cesantías definitivas del señor Luis Aurelio Álvarez Coral y la consignación en el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte y que el señor Andrés Canal Flórez emitió una certificación que ocasionó que el mencionado fondo no retuviera el porcentaje de cuota alimentaria de Oscar Darío Álvarez Rosero al momento de pagar las cesantías definitivas del señor Luis Aurelio Álvarez Coral.

Indicó que, según el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, las acciones de los demandados trajeron como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales del señor Oscar Darío Álvarez Rosero y concluyó que se acreditaron los requisitos exigidos para que prosperara la acción de repetición, pues mediante resolución 2413 de 12 de julio de 2006 se reconoció en favor del señor Oscar Darío Álvarez Rosero la suma de \$585.731 y se demostró que dicho pago fue realizado por la Rama Judicial (fls. 241 a 243 cdno. 1).

#### **IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA:**

El recurso de apelación fue concedido por el a quo el 12 de marzo de 2010<sup>1</sup> y se admitió en esta Corporación el 11 de junio siguiente (fl. 255 cdno. 1).

En el traslado para alegar de conclusión, la parte demandante reiteró los argumentos que expuso en el recurso de apelación<sup>2</sup> y el Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia impugnada, por cuanto consideró que no se

---

<sup>1</sup> Folio 233 cdno. 1.

<sup>2</sup> Folios 258 a 260 cdno. 1.

acreditaron los requisitos para que prosperara la acción de repetición, toda vez que, en primer lugar, la demandante no acreditó que los señores Jaime Alberto González Eraso y Andrés Canal Flórez fueran, en el momento de los hechos, empleados de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Pasto y, en segundo término, los documentos que se allegaron con la demanda no son suficientes para demostrar que la Rama Judicial efectivamente pagó la condena impuesta en el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño (fls. 275 a 278 cdno. 1).

Los demandados no intervinieron en esta etapa procesal.

## **V. CONSIDERACIONES:**

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 5 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

### **1. Ejercicio oportuno de la acción de repetición.**

En relación con la caducidad de la acción de repetición, el artículo 11 de la ley 678 de 2001 señala que ésta “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”.

El anterior texto normativo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante [sentencia C-394 de 2002](#), bajo el entendido de que la frase "Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago" se somete al mismo condicionamiento establecido en la [sentencia C-832 de 2001](#), según el cual 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.

En relación con este último supuesto, debe decirse que, si bien en el expediente no obra constancia de ejecutoria de la sentencia de 15 de febrero de 2006, lo cierto es que el pago de la condena se hizo, según se indicó en la demanda (porque de ello no obra prueba en el expediente), el 19 de julio de 2006, lo cual evidencia que dicho pago se hizo dentro del plazo de 18 meses, establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, el término de dos (2) años que concedió la ley para promover la acción de repetición transcurrió, en este caso, entre el 20 de julio de 2006 y el 21 de julio de 2008<sup>3</sup> y, como la demanda fue presentada este último día, resulta evidente que ésta se presentó dentro del término legal previsto para tal efecto.

### **1. Naturaleza de la acción de repetición**

La acción de repetición tiene fundamento en la Constitución Política, toda vez que, en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, se concibió una defensa del patrimonio público, que se materializa a través de la posibilidad que éste tiene de recuperar dineros que debió pagar como consecuencia de condenas impuestas por las autoridades judiciales, que se hayan producido por dolo o culpa grave de sus funcionarios<sup>4</sup>.

### **2. Requisitos de la acción de repetición**

El Consejo de Estado en reiteradas ocasiones ha señalado como requisitos de la acción de repetición los siguientes<sup>5</sup>:

- La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo

---

<sup>3</sup> Por ser este el día hábil siguiente al 20 de julio anterior (festivo).

<sup>4</sup> Esta fundamentación constitucional encuentra principalmente asiento en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, así como en otras disposiciones constitucionales, como los artículos 6 y 91. Sobre este soporte de la Carta Fundamental, se ha pronunciado la CORTE CONSTITUCIONAL, entre otras, en la sentencia C-778 de 2003 (Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentarúa) en la que se decidió la constitucionalidad de algunas disposiciones demandadas de la Ley 678 de 2001. Sobre las características de la acción referida en el texto, vale la pena anotar, que esta Sección ha señalado que no necesariamente debe existir una condena en contra del Estado, toda vez que el pago hecho por éste puede ocurrir como consecuencia de un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Así mismo, ha sostenido la Sala que, a más de funcionarios, la acción de repetición puede recaer contra particulares en ejercicio de funciones públicas.

<sup>5</sup> Sentencias de 27 de noviembre de 2006 (exp: 18.440), de 6 de diciembre de 2006 (exp: 22.189), de 3 de diciembre de 2008 (exp: 24.241), de 26 de febrero de 2009 (exp: 30.329) y de 13 de mayo de 2009. (exp: 25.694).

conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto;

- La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto;

- El pago realizado por parte de la Administración; y

- La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.

### 3. Pruebas

En el proceso obran únicamente las siguientes:

1. Copia auténtica de la resolución 0193 de 28 de enero de 2004, mediante la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial –Distrito Pasto- resolvió (se transcribe como obra en el expediente):

**“ARTICULO PRIMERO.-** liquídese a favor de: **ALVAREZ CORAL LUIS AURELIO.** (...) la suma de UN MILLON SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON CERO CVS M/CTE. (\$1637928), por concepto de cesantía Definitiva de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**“ARTICULO SEGUNDO.-** La suma de **UN MILLON SEISCIENTOS TREINTAY SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON CERO CVS M/CTE. (\$1637928)**, ha sido girada por doceavas al: FONDO CESANTIAS HORIZONTE.

**“ARTÍCULO TERCERO.-** Al retiro de la Cesantía por parte del beneficiario, el **FONDO DE CESANTIAS HORIZONTE, retendrá el 35%** por concepto de EMBARGO POR ALIMENTOS , en los términos establecidos en la orden judicial, cuya copia debe acompañarse a la solicitud de retiro de la presente cesantía (...)” (fl. 85 cdno. 2).

2. Copia auténtica de la certificación 0287 de 2 de marzo de 2004, en la que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial –Distrito Pasto- aseveró que el señor Luis Aurelio Álvarez Coral se desvinculó de la Rama Judicial, en el cargo de Secretario del Juzgado Primero Penal Municipal de Ipiales, a partir del 31 de diciembre de 2003 (fl. 90 cdno. 2).

3. Copia auténtica del formato de "SOLICITUD DE RETIRO FONDO DE CESDANTIAS", por terminación de contrato del señor Luis Aurelio Álvarez Coral (fl. 91 cdno. 2).

4. Copia de la sentencia de 15 de febrero de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Nariño tuteló los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la educación del señor Oscar Darío Álvarez Rosero y ordenó que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en las 48 horas siguientes a la notificación de dicha providencia, tomara las medidas administrativas y presupuestales necesarias para pagar, dentro de un término no superior a 10 días y a favor de Oscar Darío Álvarez Rosero, el porcentaje que por cuota alimentaria se debió descontar de las cesantías definitivas que se le pagaron al señor Luis Aurelio Álvarez Coral (fl. 22 a 40 cdno. 2).

5. Copia de la resolución 2413 de 12 de julio de 2006, mediante la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en cumplimiento de la sentencia de 15 de febrero de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, reconoció la suma de \$585.731 en favor del señor Oscar Darío Álvarez Rosero y ordenó que la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pasto adelantara los trámites administrativos pertinentes contra el señor Luis Aurelio Álvarez Coral, con el fin de que éste reembolsara la suma cancelada conforme a la resolución 0193 del 28 de enero de 2004, cuyo valor corresponde al 35% que debió descontársele por concepto de embargo de alimentos, ordenado por el Juzgado Primero de Familia de Pasto (fls. 13 a 20 cdno. 2).

6. Copia de la orden de pago 01136 de 19 de julio de 2006 (sin firma de recibido por parte del beneficiario), "POR LA CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A UNA TUTELA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE DE (sic) NARIÑO A FAVOR DE OSCAR ALVAREZ ROSERO POR CONCEPTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES A LA VIDA DIGNA R.P. 38.-, CON DESTINO A: -GLOBAL TRIBUNALES Y JUZGADOS. CDP (...)", por valor de \$585.731 (fl. 21 cdno. 2).

7. Copia auténtica de la resolución 01587 de 2 de diciembre de 2002, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Distrito Pasto- Sección de Recursos Humanos- , "POR LA CUAL SE ADOPTA EL MANUAL DE FUNCIONES DE LA DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE

ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DISTRITO PASTO" (fls. 92 a 96 cdno. 2).

8. Oficio 1509 de 9 de junio de 2009, mediante el cual el Director Seccional de Administración Judicial de Pasto informó al Tribunal Administrativo de Nariño que, en cumplimiento de la resolución 2413 de 12 de julio de 2006, inició proceso de cobro coactivo en contra del señor Luis Aurelio Álvarez Coral, radicado 52001-1290-20067-0186 (fl. 115 cdno. 2).

9. Copia auténtica del proceso de jurisdicción coactiva 52001-1290-20067-0186, que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto adelantó contra el señor Luis Aurelio Álvarez Coral (fls. 116 a 168 cdno. 2).

10. Oficio de 3 de julio de 2009, mediante el cual el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte le informó al Tribunal Administrativo de Nariño sobre el procedimiento para el retiro de cesantías (fls. 169 y 170 cdno. 2).

#### **4. valoración probatoria y conclusiones.**

Es menester señalar que la Sala dará valor probatorio a los documentos mencionados, toda vez que la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación<sup>6</sup>, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica que debe imperar en las actuaciones judiciales, avaló la posibilidad de dar valor probatorio a las copias simples que obren en los procesos, siempre que éstas no hayan sido cuestionadas en su veracidad por la contraparte o frente a las cuales no se haya promovido incidente de tacha de falsedad y siempre que la ley no exija que se presenten en original o en copia auténtica<sup>7</sup>.

Así, pues, de las pruebas que obran en el proceso se colige que la demandada no aportó prueba alguna que demostrara que los demandados eran empleados de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Distrito Pasto en el momento de los hechos y que, en ejercicio de sus funciones, causaron la condena cuyo monto se pretende reintegrar por la vía de la repetición, comoquiera que no allegó al proceso, en original o en copia, los actos de nombramiento y de posesión de los señores Jaime Alberto González Eraso y Andrés Canal Flórez o, en su defecto, alguna certificación al respecto, expedida

---

<sup>6</sup> Sala Plena de Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente 25.022

<sup>7</sup> Criterio mayoritario que el ponente de esta decisión no comparte, pero acata.

por el Jefe de Recursos Humanos de esa entidad.

No obstante lo anterior y en gracia de discusión, en caso de que se admitiera que con la resolución 0193 de 28 de enero de 2004 (mediante la cual se liquidaron las cesantías del señor Luis Aurelio Álvarez Coral) se demostró la calidad de agentes de los señores Jaime Alberto González Eraso y Andrés Canal Flórez, por cuanto dicho acto administrativo fue suscrito por ellos (el primero en condición de Director Ejecutivo Seccional y el segundo como Jefe de Recursos Humanos), lo cierto es que la demandante tampoco aportó prueba alguna que demostrara el pago de la condena impuesta en su contra.

En efecto, si bien la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para acreditar el pago de la condena aportó copia de la resolución 2413 de 12 de julio de 2006 y copia de la orden de pago 01136 de 19 de julio de 2006, lo cierto es que dichos documentos no son suficientes para acreditar que efectivamente pagó la condena que le impuso el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante sentencia de 15 de febrero de 2006, toda vez que, a pesar de que en la mencionada orden de pago se indicó que, en cumplimiento de un fallo de tutela, se reconocía en favor del señor Oscar Álvarez Rosero la suma de \$585.731, lo cierto es que dicho documento no demuestra el recibo de este dinero por parte del acreedor o beneficiario de la condena, por cuanto en éste no parece la firma de recibido del señor Oscar Álvarez Rosero y/o de su apoderado y tampoco obra en el plenario alguna consignación en la cuenta de éste o el recibo de paz y salvo proveniente del mencionado señor.

Sobre el particular, la Sala, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, a través de prueba que, en caso de ser documental, generalmente<sup>8</sup> suele estar constituida por el acto mediante el cual se reconoce y ordena el pago a favor del beneficiario y/o de su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo, que debe provenir del beneficiario.

El pago, en los términos del artículo 1.626 del Código Civil, es la prestación de lo que se debe y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en

---

<sup>8</sup> El artículo 232 del Código de Procedimiento Civil dispone que en los eventos en que se trate de probar el pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito será apreciado como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias especiales en que tuvo lugar el mismo, haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión, situación que no es común debido a la prudencia y diligencia que todas las personas acostumbran observar en sus relaciones jurídicas.

el artículo 1.757 ibídem. De conformidad con lo anterior, no basta con que la entidad pública aporte documentos emanados de sus propias dependencias si en ellos no consta la manifestación expresa del acreedor o beneficiario del pago sobre su recibo a entera satisfacción o constancia de que se le consignó en su cuenta bancaria, requisito indispensable que brinda certeza acerca de la extinción de la obligación.

En efecto, en los juicios ejecutivos, según la ley procesal civil, las obligaciones de pago requieren de demostración documental que provenga del acreedor, circunstancia que en esos casos permite la terminación del proceso por pago. Tal exigencia resulta procedente en los juicios de repetición, puesto que, si su fundamento lo constituye el propósito de obtener el reembolso de la suma de dinero pagada a un tercero, se parte de la base de la existencia previa de una deuda cierta ya satisfecha.

Se advierte, igualmente, que con fundamento en el pago de la obligación se puede verificar si la demanda ha sido presentada en tiempo, en consideración a que, para determinar el término de caducidad, tratándose de la responsabilidad personal de los agentes o ex servidores del Estado, la Sala<sup>9</sup> ha explicado que dicho plazo se cuenta a partir del día siguiente de la fecha del pago, toda vez que a través de la repetición la entidad pública que se ha visto obligada a cancelar una suma de dinero con ocasión de una condena judicial o de una conciliación, por la culpa grave o el dolo de uno de sus agentes, puede reclamar de éste la correspondiente suma de dinero; por consiguiente, es razonable que la fecha del pago constituya el punto de partida para contabilizar el término de caducidad.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que no resulta contrario a la Constitución Política que el término de caducidad esté determinado por la fecha de pago de la condena por parte de la entidad<sup>10</sup>; sin embargo, como se mencionó, declaró condicionalmente exequible el artículo 136, numeral 9, del C.C.A. (disposición que establece el término de caducidad de la acción de repetición<sup>11</sup>) diciendo: *“bajo el entendido 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*

---

<sup>9</sup> Sentencia del 15 de octubre de 2008 (expediente: 27.649).

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-832 de agosto 8 de 2001.

<sup>11</sup> El artículo 136 del C.C.A. establece, en su numeral 9, que el término de caducidad de la acción de repetición es de dos años contados a partir del día siguiente a la fecha *“del pago total efectuado por la entidad”*.

*tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”.*

Por lo anterior, estima la Sala, que no se encuentra acreditado dentro del proceso el pago de la condena efectuado por la demandante y, en consecuencia, se abstiene de pronunciarse respecto de los elementos restantes de la acción de repetición que se estudia.

Con fundamento en las razones expuestas se confirmará la sentencia impugnada y en consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia de 5 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en este providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**