

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Arauca, Arauca, dieciocho (18) de agosto de dos mil quince (2015).

**Expediente No:** 81001-3333-002-2014-00229-01  
**Medio de Control:** Repetición  
**Demandante:** ESE Hospital San Vicente de Arauca  
**Demandado:** Edward de Jesús Mercado Maestre  
**Magistrado Ponente:** Dr. Alejandro Londoño Jaramillo

---

**Valoraciones previas**

Procede el despacho a resolver en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte accionada contra la decisión tomada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca en audiencia inicial el 03 de julio de 2015, en la cual se negó la excepción de falta de legitimación en la causa por parte del Hospital San Vicente de Arauca ESE para incoar la demanda, propuesta por el demandado Edward de Jesús Mercado Maestre.

El demandado sustentó su recurso de apelación en el art. 8 de la Ley 678 de 2001, de acuerdo con la cual la ESE Hospital San Vicente de Arauca contaba con el termino de 6 meses a partir del pago total o de la última cuota para demandar en el medio de control de repetición; y en ese orden, como quiera que ésta se realizó mediante comprobante de egreso del 31 de mayo de 2013, la entidad accionante tenía hasta el 30 de noviembre de 2013 para impetrar la demanda y dado que solo lo hizo hasta el 09 de septiembre de 2014, ya había perdido legitimación para accionar.

Por su parte, la Juez de instancia negó la anterior excepción argumentando que el objetivo del art. 8 de la Ley 678 de 2011 es indicar quienes pueden ejercer la acción de repetición, es decir la autorización de su ejercicio y no su restricción, por lo cual el término de los 6 meses allí contemplado no debe entenderse como el dispuesto para que la legitimación en la causa se extinga, sino para que otros sujetos procesales además de la entidad directamente interesada, tales como el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho, esta última siempre y cuando la entidad perjudicada sea del ordena nacional, queden habilitados también para incoar el medio de control de repetición.

De darle un alcance diferente al anterior precepto legal, se estaría equiparando a la figura de la caducidad la cual se encuentra regulada en el art. 164 lit. I del CPACA, el cual consagra 2 años para demandar en repetición. Para apoyar la anterior decisión, cita una sentencia del Consejo de estado del 09 de junio de 2010.

### **Recurso de Apelación**

#### **Parte demandada**

Manifiesta el apoderado de la parte demandada que el art. 8 de la Ley 678 de 2001 que la entidad pública que hubiese realizado el pago a un tercero tiene un plazo de 6 meses una vez se haya realizado dicho pago para ejercer el medio de acción de repetición y que una vez expirado dicho termino, la entidad pública directamente perjudicada perdía legitimación para impetrar la demanda.

Así mismo, indicó que si bien también se establece un término de caducidad de 2 años para impetrar la acción, estos solo se extiende al Ministerio Publico, Ministerio de Justicia y a otros terceros interesados para que en procura de garantizar la defensa del patrimonio público y la moralidad administrativa, instauren la acción de repetición.

### **Consideraciones**

De acuerdo con lo anterior, al despacho le corresponde dilucidar, si de conformidad con el art. 8 de la Ley 678 de 2001, el Hospital San Vicente de Arauca ESE al haber impetrado la demanda el 09 de septiembre de 2014, esto es 6 meses después de haber efectuado el último pago de la suma de dinero que dio origen a la presente demanda, ya había perdido legitimación en la causa y por ende no le era posible demandar en el medio de control de repetición

En relación con el interrogante planteado, el Consejo de Estado en el año 2003<sup>1</sup> tuvo de hacer una interpretación al contenido del art. 8 de la Ley 678 de 2001, en donde concluyó que no debía entenderse el termino 6 meses consagrado en dicha norma como limitador de la posibilidad que la entidad perjudicada con el pago de una suma de dinero, pueda demandar mediante la acción de repetición, pues sería incoherente “con el espíritu de la ley, el privar a la entidad de dicha facultad, pues si bien se otorga la titularidad de la misma a otros entes, se entiende que el ente que mejor puede impulsar el proceso de repetición es aquel que hubiese tenido un contacto cercano con los hechos que originaron la condena a repetir”, y por lo tanto, el hecho que se faculte a otras personas para iniciar la referida acción, no disminuye ni soslaya la capacidad de la entidad

---

<sup>1</sup> Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, Bogotá D.C., Noviembre Veinte (20) De Dos Mil Tres (2003), Expediente Número: 23052, Radicación: 8500123310002002006001, Demandante: Nación-Ministerio De Defensa-Policía Nacional.

directamente afectada para ejercitar la misma. Veamos *in extenso*, lo que dijo al respecto la alta Corporación:

“(…)

ART. 8°- **Legitimación.** En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.

Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:

1. El Ministerio Público.
2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional.

PAR. 1"- Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.

PAR 2"- Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el termino estipulado, estará incurso en causal de destitución.

Se establece al inicio de la norma en cita una obligación clara para la entidad encargada del pago de una condena, el cual es el de iniciar la acción de repetición correspondiente en un plazo no mayor a seis (6) meses.

El plazo contenido en cualquier proposición jurídica, cumple su función como delimitador del periodo de tiempo en que se cumpla una obligación o se exija un derecho. En el presente caso, la obligación contenida en los seis meses expuestos en la norma, es la de presentar la acción de repetición por parte de la entidad condenada. Teniendo el plazo una función delimitadora, sería fútil establecer el mismo sin que se desprendiera una consecuencia por su inobservancia.

Para el A-quo, dicha consecuencia se constituye en la pérdida de legitimidad por parte de la entidad condenada para incoar la respectiva acción de repetición fruto de la condena impuesta. Para la Sala, esta interpretación es errónea toda vez que de la lectura global del artículo estudiado se desprende que la consecuencia de la trasgresión del plazo de seis meses trae como resultado efectos diferentes a los tomados por el Tribunal administrativo de Casanare.

Inicialmente se debe considerar el titulo del artículo estudiado "**LEGITIMACIÓN**", el cual indica que la disposición en estudio trata sobre una condición que se impone a una persona para que actúe en un proceso de repetición. Sin embargo, del primer párrafo del artículo 8 de la Ley 678 de 2001, no se colige que la condición de legitimado para actuar en un proceso se le imponga o prive a una determinada persona, pues esta primera parte de la norma

en mención trata sobre el deber impuesto a la entidad condenada para que inicie la correspondiente acción de repetición en un determinado periodo de tiempo.

A continuación, el segundo párrafo del artículo en estudio establece una de las primeras consecuencias del incumplimiento del deber de accionar por parte de la entidad condenada, pues se faculta al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia y del Derecho para ejercitar la acción de repetición. Esta parte de la disposición estudiada si encuentra coherencia con su título, pues condiciona a las entidades en mención para ejercitar la acción de repetición derivada de la condena impuesta a la entidad que ha omitido su deber de repetir. Es de anotar que la legitimación otorgada a las entidades antes nombradas es dispositiva, pues no se establece como un deber sino como una facultad, toda vez que se dice que estas entidades "*podrán*" ejercitar la acción.

De lo hasta aquí examinado, no se observa que se prive a la entidad que sufrió la condena a repetir de su facultad para ejercitar la acción de repetición. Esto se da bajo el entendido de que la facultad otorgada al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia es de carácter dispositivo, sin que se disminuye u obvie la capacidad de la entidad directamente afectada para ejercitar la acción de repetición.

El espíritu la ley 678 de 2001 se dirige al efectivo cumplimiento del deber constitucional impuesto a todo ente público que se vea condenado por la conducta reprochable de uno de sus agentes, consistente en la repetición de la condena impuesta a la entidad. Esto justifica la premura demostrada por el legislador para que las entidades encargadas de ejercitar la repetición lo hagan en el menor tiempo posible, en este caso 6 meses. Este plazo se instituye entonces como un mecanismo de la ley para evitar la negligencia por parte de los representantes de las entidades encargadas de repetir, ya que si bien la acción de repetición tiene una caducidad de 2 años, esto no quiere decir que la acción deba ser incoada el último día del término de caducidad concedido.

Con el plazo de seis meses se pretende que el cumplimiento del deber de repetir sea inmediato, pues resulta incomprensible que se dilate el ejercicio de la acción por parte de las entidades condenadas, cuando la condena que se pretende repetir ha sido proferida en un proceso donde la misma entidad ha participado en su desarrollo. Siendo la entidad condenada conocedora de los hechos demostrados en el proceso original, se entiende que una vez proferida y ejecutoriada la condena, ya tiene una idea de la participación del agente contra el cual pretende repetir, respecto de los hechos que llevaron a la sentencia condenatoria.

En este punto cabe recordar que la acción de repetición no es una liberalidad de la entidad condenada, sino una obligación de la misma tendiente a la guarda del interés público, razón que justifica el plazo perentorio de 6 meses.

Como complemento de este razonamiento se observa en el párrafo 2° del artículo 8 de la ley 678 de 2001, que se establece la segunda consecuencia al incumplimiento del deber de repetir en un periodo inferior a 6 meses. En este aparte se establece que dicho incumplimiento se constituye en causal de destitución del funcionario encargado de iniciar la acción de repetición. De esto se asume que los efectos de la norma estudiada se subsumen solo al comportamiento de los funcionarios encargados de iniciar la acción de repetición.

31

En este orden de ideas resulta equivocado deducir que las derivaciones del incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 8 de la ley 678 de 2001 van mas allá de su contexto, toda vez que de lo analizado anteriormente se deduce que los efectos de la norma en cita apuntan al comportamiento de los funcionarios encargados de iniciar los procesos de repetición, y no a la capacidad de accionar que ostenta la entidad llamada a repetir.

La facultad otorgada al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia para que se inicie la acción de repetición, una vez transcurridos seis meses sin que la entidad titular de la misma la presente, se torna en mecanismo de protección del bien tutelado mediante la ley, pues se busca que la acción de repetición se ejerza a pesar de la desidia de la entidad originalmente titular de la misma. Sin embargo, sería incoherente con el espíritu de la ley el privar a la entidad de dicha facultad, pues si bien se otorga la titularidad de la misma a otros entes, se entiende que el ente que mejor puede impulsar el proceso de repetición es aquel que hubiese tenido un contacto cercano con los hechos que originaron la condena a repetir. (...)"Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original.

De igual manera en providencia de 2010<sup>2</sup> el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, señaló más diáfano que a pesar de que transcurran 6 meses después del pago efectuado por parte de la entidad pública directamente perjudicada, ésta no pierde la facultad de ejercer la acción de repetición; lo que ocurre es que pasado ese interregno, nace la posibilidad para el Ministerio Público y en su momento para el Ministerio de Justicia y del derecho de también incoar dicha demanda. Así se expuso en esa ocasión:

(...) la entidad pública respecto de la cual surja la obligación de pagar una suma de dinero como consecuencia de una condena judicial, conciliación o cualquier forma de terminación de un conflicto, está legitimada para ejercer la acción de repetición, en su condición de directamente perjudicada.

Se observa igualmente que si transcurren 6 meses después de efectuado el pago de la obligación y la entidad pública directamente perjudicada no ejerce la acción, nace la facultad del Ministerio Público y del Ministerio de Justicia y del Derecho para que la ejerzan y que el incumplimiento por parte del representante legal de la entidad directamente perjudicada para presentar la respectiva demanda dentro del plazo señalado constituye una falta disciplinaria.

Así pues, para la Sala no es de recibo el argumento del demandado, consistente en alegar la falta de legitimación en la causa para demandar por parte del municipio de Melgar, pues de la norma legal transcrita se observa que el simple transcurso del tiempo no implica que la entidad directamente perjudicada pierda la facultad de ejercer la acción de repetición, sino que, como se explicó, tal facultad se extiende a otras entidades (...)

Con fundamento en lo anterior se concluye que el vencimiento del plazo consagrado en la norma no implica la privación del derecho a demandar de la entidad pública directamente perjudicada, sino que faculta a otras entidades para

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SECCION TERCERA Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Bogotá, D. C., nueve (9) de junio de dos mil diez (2010) Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00382-01(37722) Actor: MUNICIPIO DE MELGAR.

ejercer la acción, posibilidad de la cual carecen antes del vencimiento de los 6 meses contados a partir del pago de la obligación (...)" Subrayas fuera de texto.

Esgrimido lo anterior, y ante la claridad que ofrecen los anteriores pronunciamientos del Consejo de Estado, no queda duda para el despacho que el término plasmado en el art. 8 de la Ley 678 de 2001, no puede entenderse ni darle la interpretación de limitante, para el ejercicio de acción a favor de la entidad directamente perjudicada, sino como habilitante para que las personas que allí se mencionan, también puedan ejercer la acción de repetición en caso que la entidad respectiva no lo haya hecho.

Y ello es apenas coherente con lo querido por el legislador, pues de adoptar los argumentos del apelante, se le estaría dando el alcance de caducidad a dicha norma al limitar el derecho de acción a un aspecto temporal, lo cual es incorrecto no solo por lo que se acaba de decir en líneas atrás, sino porque la figura de la caducidad se encuentra regulada en el art. 164 del CPACA li. 1, en donde se señala un término de 2 años para impetrar el medio de control de repetición 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; e inclusive en el art. 11 de la misma ley 678 de 2001<sup>3</sup>. Luego entonces, desde ningún punto de vista los argumentos del recurrente pueden ser aceptados por el despacho.

Sin necesidad de más elucubraciones, el despacho confirmará la decisión de la a quo, en cuanto negó la falta de legitimación en la causa por activa del Hospital San Vicente de Arauca E.S.E, para impetrar la demanda de la referencia, propuesta por el demandado con fundamento en el art. 8 de la Ley 678 de 2001.

En mérito de lo expuesto, se

### RESUELVE

**Primero:** Confírmase la decisión del 03 de julio de 2015, adoptada en audiencia inicial por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca, en la cual negó la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de la ESE Hospital San Vicente de Arauca, propuesta por el demandado.

---

<sup>3</sup> **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. Texto subrayado Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-394 de 2002, bajo el entendido que la expresión "Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago" contenida en él, se somete al mismo condicionamiento establecido en la Sentencia C-832 de 2001, es decir, 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 mas tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

**Segundo:** Devuélvase el proceso al Juzgado de origen, previa realización de las anotaciones correspondientes en el Sistema de Información Judicial Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y cúmplase



Alejandro Londoño Jaramillo  
**Magistrado**

21-08-2015

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**

**Por anotación en estado electrónico notifico a las partes la providencia anterior  
hoy agosto 21 de 2015 a las 08:00 a.m.**

**José Humberto Mora Sánchez  
Secretario General**