



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 005 2017 00200 00
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE REPETICIÓN
DEMANDANTE: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL
DEMANDADO: FABIO SANDOVAL HURTADO Y OTROS

Revisado el proceso de la referencia, procede la Sala a resolver el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto contra del AUTO proferido en la audiencia inicial celebrada el 24 de julio de 2019¹ por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por el cual rechazó por caducidad, el medio de control de repetición interpuesto por la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL.

ANTECEDENTES

Mediante sentencia del 31 de mayo de 2013 -ejecutoriada el 1º de noviembre del mismo año-, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Villavicencio declaró que la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, era responsable de la muerte del señor JOSÉ FABIO RODRÍGUEZ BENAVIDES, pues fue producida en el marco de las denominadas "ejecuciones extrajudiciales", y condenó a dicha institución al pago de \$235.000.000.00, por concepto de perjuicios morales.

En ejercicio del medio de control de repetición, el Ejército Nacional demandó a los militares AMAURY RODRÍGUEZ GAMBOA, REYMON LÓPEZ GUZMÁN, FABIO SANDOVAL HURTADO, ALDEAR LOZANO SÁNCHEZ, JORGE CÁRDENAS GIL, EYDER RIVAS CARVAJAL, ARBEY PANQUEVA NEYRA y JOSÉ DAZA TROCHES, para que sean declarados responsables de los perjuicios ocasionados a la institución en virtud de la condena impuesta por la muerte del señor Rodríguez Benavides, y condenados a restituir la suma que debió pagar por concepto de perjuicios.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien mediante auto del 24 de agosto de 2017 procedió a

¹ Fol 106 a 108 C. primera instancia

admitirla.² El 31 de octubre de 2018³ el *curador ad-litem* designado por el despacho para la defensa de los señores AMAURY RODRÍGUEZ GAMBOA, REYMON LÓPEZ GUZMÁN, FABIO SANDOVAL HURTADO, ALDEAR LOZANO SÁNCHEZ, JORGE CÁRDENAS GIL, EYDER RIVAS CARVAJAL, ARBEY PANQUEVA NEYRA y JOSÉ DAZA TROCHES, contestó la demanda y propuso la excepción de caducidad, exponiendo lo siguiente:

*"Ahora bien, descendiendo en el caso concreto me permito señor Juez, exponer como excepción de merito la **CADUCIDAD** del medio de control de repetición por cuanto la parte activa no cumplió con lo consagrado en el artículo 164.2 (oportunidad para presentar la demanda), literal I. Es decir, no radicó la demanda dentro del término que tenía la administración para dar cumplimiento a la sentencia del 31 de mayo de 2013. La administración debía dar cumplimiento a la sentencia antes de configurarse los 18 meses después de su ejecutoria estipulados en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Para mayor claridad la sentencia adquirió fuerza de ejecutoria el 10 de junio de 2013, por lo tanto, el Ministerio de defensa debió pagar a más tardar en diciembre de 2014, cumpliendo así con los 18 meses que estipula el artículo 177 del C.C.A.*

A saber, la administración profirió la resolución de pago el 16 de junio de 2015, tiempo después de haberse cumplido los 18 meses que ordena el artículo 177 del C.C.A, debe entonces contarse el término de caducidad a partir del 10 de diciembre de 2014, teniendo así, que el Ministerio de Defensa, tenía la oportunidad de radicar la demanda de repetición hasta el 10 de diciembre de 2016, cumpliendo de esta manera con los dos años a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cotaba el Ministerio de Defensa para el pago de la condena".

El 24 de julio de 2019⁴ se llevó a cabo la audiencia inicial y en ésta el juzgado resolvió "rechazar por caducidad" la demanda interpuesta por el Ejército Nacional, señalando lo siguiente:

*"Del análisis de las pruebas que obran en el expediente, se observa que el 30 de junio de 2015 la entidad realizó el pago de la sentencia, ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, la entidad tenía 18 meses para realizar el pago de la sentencia, contados desde la fecha de ejecutoria, esto es, 2 de noviembre de 2013, por tanto, dicho término venció el 2 de mayo de 2015 /.../ En ese orden de ideas, como bien se puede observar en el acta individual de reparto, la demanda se presentó el **23 de junio de 2017**, constantándose de esta manera que la demanda se presentó, vencido el término, toda vez que se radicó transcurrido **1 mes y 21 días después** de caducado el medio de control, contado ese término según lo dispuesto en el literal I, numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A."*

Contra la anterior decisión la parte demandante interpuso recurso de apelación⁵. Argumentó la apoderada:

".../ Si bien, de acuerdo a la resolución No. 4535 de 2017, de fecha 29 de junio de 2017, efectivamente el Ministerio de Defensa Nacional canceló la condena objeto de la presente repetición el 30 de junio de 2015, en dos pagos, y la presente acción de repetición se presentó el 23 de junio de 2017, teniendo en cuenta que el término se vencía en este orden de ideas el 30 de junio de 2017, así las cosas tal situación se

²Fol 47 C. primera instancia

³ Fol 92 a 96 C. primera instancia

⁴ Fol 106 a 108 C. primera instancia

⁵ Min 13:05 CD Folio 109

origina en el desembolso presupuestal por el valor indicado en la demanda a favor de los actores, en este caso, respetuosamente se disiente de la determinación por parte del juzgado, toda vez que acatando lo consagrado en el inciso primero del artículo 11 de la ley 678 de 2001, 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 llamamiento en garantía con fines de repetición, **la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos años contados a partir del día siguiente a la fecha del pago total efectuado por la entidad pública**, en ese sentido jurídico se aplica en el presente caso, toda vez que el medio de control de repetición se presentó el 23 de junio de 2017, y el pago se había hecho efectivo en condena, de acuerdo con la resolución el 30 de junio de 2015, lo cual quiere decir que la entidad a la que represento contaba hasta el 30 de junio de 2017 para interponer la correspondiente demanda de repetición /.../".

(...)

Asimismo el numeral noveno del artículo 136 del CPACA aplicable al siguiente caso lo establece de la siguiente manera: la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos años contados a partir del día siguiente del pago total efectuado por la entidad y sobre el mencionado artículo cabe precisar diferente jurisprudencia una de esas es la Corte Constitucional en sentencia **C-832 de 2001**, que existen dos momentos a partir de los cuales empieza a correr el término de dos años para impetrar la acción, esto es, (i) a partir del día siguiente al cual se hubiere efectuado el pago de la condena impuesta en una sentencia y, (ii) desde el día siguiente al vencimiento del plazo previsto en el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, así las cosas prevalece la norma especial frente a la general, en este caso debemos acudir directamente a la norma especial que señala y direcciona el término de caducidad material de la repetición, norma que se encuentra establecida en la ley 78 de 2001 (sic) la cual dispone que el término de caducidad se debe contar desde el momento que la entidad realice el pago, toda vez que en ese momento se acredita el desembolso o la erogación presupuestal, el dinero que paga la entidad en cumplimiento de una condena /.../" (negritas de la sala).

El Juzgado Quinto Administrativo Oral Circuito de Villavicencio, concedió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, correspondiéndole a la Sala pronunciarse frente al mismo, conforme a las siguientes

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 180, numeral 6º inciso final del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual declaró probada la excepción de caducidad planteada por el *curador ad-litem* de la parte demandada.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico que debe abordar la sala en el presente asunto, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a establecer si la demanda fue presentada oportunamente, o, si por el contrario, operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de repetición, por no haberse interpuesto dentro de los dos años siguientes a los 18 meses con que contaba la entidad para realizar el pago de

la condena impuesta por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio.

III. Tesis:

La Sala considera que la decisión del *a quo* debe ser confirmada, pues, aun cuando el pago fue realizado el 24 de junio de 2015⁶, la sentencia proferida el 31 de mayo de 2013 quedó ejecutoriada el 1º de noviembre del mismo año⁷; en ese orden de ideas, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional debía pagar la condena dentro de los 18 meses siguientes, es decir, a más tardar el **2 de mayo de 2015**, sin embargo, comoquiera que no lo hizo de esta manera, será a partir de ésta última fecha que, en el caso particular, se contará el término de caducidad previsto en el literal l) del artículo 164 del CPACA.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Señala la parte actora que la demanda de repetición fue radicada el 23 de junio de 2017 en atención a que el pago de la condena impuesta el 31 de mayo de 2013, se realizó el 30 de junio de 2015, y, por consiguiente, ésta podía ser presentada a más tardar el 30 de junio de 2017, pues, en virtud de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, el término de caducidad corre desde la fecha del último pago, y dicha norma fue declarada *exequible* por la Corte Constitucional en sentencia C-832 de 2001, en la cual esa corporación precisó que el término de caducidad empieza, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo, de tal manera que en prevalencia de la norma especial frente a la general, debe acudirse directamente a esa disposición normativa.

Resulta pertinente precisar que, si bien el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que "*En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil (ahora código general del proceso) en el que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo*" en el caso particular se hace innecesaria dicha remisión, pues el fenómeno de caducidad del medio de control de repetición está regulado expresamente en el artículo 164 del C.P.A.C.A.

Ahora, frente al *fenómeno de la caducidad*, brevemente se recuerda que éste se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, hoy medio de control, ha vencido, por lo que puede considerarse como una sanción consagrada para quien no ejerce oportunamente el derecho de acción, en tanto al

⁶ Folio 42 del C. Primera instancia

⁷ Así se extrae tanto de la demanda, como de los actos administrativos de reconocimiento y pago de la condena, expedidos por la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional

exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades ha manifestado que la caducidad de la acción, hoy denominado *oportunidad para presentar la demanda*, ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, en cuanto se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente. Es por esto, que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción⁸.

Respecto al medio de control de *repetición*, el numeral 2, literal I, del artículo 164 del C.P.A.C.A 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".

A su turno, el Consejo de Estado ha precisado frente a la forma en que debe contarse el término de caducidad, que existen dos maneras de hacerlo, dependiendo del tiempo en que se realice el pago total de la condena, así:

*"De manera que, en tratándose del ejercicio oportuno del medio de control de repetición cabe precisar que la caducidad se produce al cabo de los dos años contados a partir del día siguiente al del pago total, **pero siempre y cuando ese pago sea oportuno**, es decir dentro del plazo previsto en el acto o en la sentencia que lo imponga, o, en últimas, dentro de los 18 meses previstos en el artículo 177 del C. C. A., pues si ese pago total se hace con posterioridad, el término de caducidad empezará a correr indefectiblemente a partir del vencimiento del indicado en el acto o en la sentencia, o, a más tardar, al vencimiento de los 18 meses antes mencionados⁹.*

Y cuando se trata de un pago hecho por cuotas o instalamentos, si la cancelación de todas estas no se ha hecho en las oportunidades antes señaladas, el término de caducidad empezará a contarse de todas maneras una vez concluyan los plazos previstos para el pago en el acto o en la sentencia, o, en últimas, al vencimiento del término previsto en el artículo 177 del C.C.A. En síntesis, si el pago total no se ha hecho dentro de los plazos antes indicados, la caducidad empieza a correr ineludiblemente a partir del vencimiento de estos."¹⁰

⁸ Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372)

⁹ Reiteración sentencia del 26 de febrero de 2014 exp. 48.214

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. CP: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Sentencia del 29 de enero de 2018. Rad: 15001-23-33-000-2013-00850-01(57264) Actor: MUNICIPIO DE MIRAFLORES. En ese mismo sentido puede consultarse la sentencia del 6 de diciembre de 2017, Sección Tercera, Subsección A, CP: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Rad: 25000-23-26-000-2005-00342-01(51395), que a su vez trae a colación Sentencia con fecha de 10 de agosto de 2016. Proceso 23001 23 31 000 2006 00637 01 (37.265).

En ese mismo sentido se pronunció la subsección A de la Sección Tercera en sentencia del 14 de marzo de 2018¹¹, en la que trajo a colación una sentencia de 10 de agosto de 2016 en la que se describe lo siguiente:

"En conclusión, el término para intentar la acción, 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.

"(...).

"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 18 meses a que se refiere el artículo 177 del Código 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"¹².

Cabe aclarar que el presente asunto se adelanta bajo las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual, en su artículo 192 dispone que *".../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"*. No obstante, como la sentencia objeto de esta controversia data del 31 de mayo de 2013, y en el numeral CUARTO se indicó que *"La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, dará cumplimiento a esta sentencia en el término previsto en el artículo 176 del C.C.A. y se reconocerá los intereses en las condiciones previstas en el artículo 177 ídem, adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998"*, la sala dará aplicación a la citada disposición, teniendo en cuenta el término de 18 meses otorgado a la entidad para efectuar el pago de la condena.

A folio 42 del cuaderno de primera instancia, obra certificación de pago expedida por la Tesorería Principal del Ministerio de Defensa Nacional, y en ésta se advierte que la condena impuesta por la muerte del señor JOSÉ FABIO RODRÍGUEZ BENAVIDES fue pagada entre el 24 y 30 de junio de 2015, mediante transferencia electrónica y consignación bancaria, de tal manera que para computar la caducidad del presente asunto se tendrá en cuenta lo descrito en el literal l) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA.

En vista de lo anterior, se advierte que la condena se pagó cuando ya habían transcurrido los 18 meses a los que hace mención el artículo 177 del C.C.A. para el cumplimiento de la sentencia, pues el fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Villavicencio el 31 de mayo de 2013 quedó

¹¹ SUBSECCIÓN A.CP: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01086-01(52946)

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia con fecha de 10 de agosto de 2016, radicación 23001 23 31 000 2006 00637 01 (37.265).

ejecutoriado el 1º de noviembre del mismo año, y la suma correspondiente a la indemnización fue girada entre el 24 y 30 de junio de 2015, cuando ello debió hacerse a **más tardar el 2 de mayo de esa anualidad.**

En consecuencia, el término de caducidad en este asunto se contará a partir del **3 de mayo de 2015**, día siguiente a la fecha límite en que la entidad debió pagar la condena, por lo que al contabilizar dicho término con los 2 años de caducidad del medio de control, previsto el literal I numeral 2º del artículo 164 del CPACA, se observa que el mismo feneció el **3 de mayo de 2017**, y comoquiera que la demanda fue presentada el **23 de junio del mismo año**, se tiene que para esa fecha había operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

Si bien, como lo señala la parte actora el último pago pudo haberse efectuado el 30 de junio de 2015, está claro que el plazo de caducidad de la acción no se amplía, como lo considera la recurrente, hasta el 30 de junio de 2017, pues ello, implicaría que, arbitrariamente, y por fuera de los cánones legales y jurisprudenciales, la entidad decidiera autónomamente el término de caducidad.

Es así, que estudiada la sentencia C-832 de 2001 traída a colación por la parte actora al sustentar el recurso de apelación, no es de recibo para la sala el argumento expuesto en dicha oportunidad por la recurrente, pues se advierte que la Corte Constitucional declaró exequible la expresión "contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad"¹³, 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 artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo, pues, el desbordamiento de los límites de tiempo señalados para el pago de una condena, no puede afectar el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable.

Así lo expuso dicha corporación judicial en la citada sentencia de constitucionalidad:

"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.

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.

¹³ contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

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".

Así las cosas, se confirmará el auto por el cual el *a quo* declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de repetición incoada por la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJÉRCITO NACIONAL, contra los señores AMAURY RODRÍGUEZ GAMBOA, REYMON LÓPEZ GUZMÁN, FABIO SANDOVAL HURTADO, ALDEAR LOZANO SÁNCHEZ, JORGE CÁRDENAS GIL, EYDER RIVAS CARVAJAL, ARBEY PANQUEVA NEYRA y JOSÉ DAZA TROCHES.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 24 de julio de 2019, por el cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró probada la excepción de caducidad del presente medio de control, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el veintinueve (29) de agosto de 2019, según acta No. 55.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ