

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo de Meta – Sala Primera Sistema Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, febrero tres (03) de dos mil quince (2015)

**RADICACIÓN: 50001-33-33-004-2014-00085-01**  
**DEMANDANTE: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC -**  
**DEMANDADO: JORGE ALBERTO CONTRERAS GUERRERO**  
**NATURALEZA: REPETICION**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el 13 de marzo de 2014, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio de la cual rechazó la demanda instaurada.

### **ANTECEDENTES:**

**EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC-**, a través de apoderado, demandó al señor **JORGE ALBERTO CONTRERAS GUERRERO**, con el fin de que se declare que obró con culpa grave, originando la sentencia condenatoria en contra de la entidad, proferida el 26 de octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro del expediente No. 2005-30519, a favor del señor ANTONIO JOSÉ RÍOS CASTAÑO, la cual fue reconocida a través de la Resolución No. 4634 del 8 de noviembre de 2011.

Como consecuencia solicitó sea condenado el demandado al pago del capital por valor de \$78.551.526 a favor del INPEC y al pago de los

intereses y demás emolumentos pagados por el instituto en virtud de la sentencia señalada.

La demanda fue instaurada en marzo 06 de 2014, de conformidad con el acta de reparto visible 112 del c1, correspondiéndole el conocimiento al Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio.

### PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El operador judicial de primera instancia, mediante auto del 13 de marzo de 2014, decidió rechazar la demanda interpuesta por el INPEC, argumentando que de conformidad con lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 4º de la Ley 678 de 2001, el apoderado de la parte demandante manifestó en la demanda que *“mediante Acta 032 del 25 de julio de 2012, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del INPEC determinó por unanimidad de sus asistentes repetir el pago de los perjuicios materiales e intereses moratorios en contra del señor JORGE ALBERTO CONTRERAS, como consecuencia de la condena pecuniaria a la que fue sometido el INPEC”*.

Igualmente, señaló, que se aportaron a folios 20 y 21 de los anexos, apartes escaneados de la parte pertinente del acta en mención, en la que se observó que dice: **2. (sic) DE LA RECOMENDACIÓN.** *Salvo mejor criterio del Comité de Conciliación, recomiendo no iniciar acción de repetición contra ningún funcionario del INPEC, pero si observar detenidamente el caso y ver cuáles fueron las posibles conductas inequívocas de los funcionarios del INPEC y así en un determinado caso iniciar la investigación disciplinaria correspondiente”*.

Consideró, que no se encuentra acreditada la competencia y/o facultad que debe otorgar el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del INPEC para que la Entidad inicie la acción de repetición, conforme lo establece el inciso 2 del artículo 4º de la ley 678 de 2001, siendo un requisito de fondo que hace imposible acudir ante la jurisdicción.

## **RECURSO DE APELACION**

En la oportunidad procesal correspondiente, la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la decisión por considerar que se está vulnerando el derecho al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y a la igualdad, pues, no se tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 169 del C.P.C.A. en el que se señalan las causales por las cuales se puede rechazar una demanda, siendo ellas taxativas y no interpretativas como lo pretendió el juez de primera instancia.

Indicó, que de la lectura del artículo 2 de la Ley 678 de 2001, los elementos que deben configurarse para que se pueda iniciar la acción de repetición, son: a) Que exista una condena por sentencia, conciliación o por otro medio de terminación del proceso; b) Que la persona contra la cual se pretende repetir haya estado o esté al servicio de la entidad (servidor público); c) que haya dolo o culpa grave por parte de dicha persona; y, d) Que la entidad haya incurrido en un reconocimiento indemnizatorio. Elementos que, en su sentir, se encuentran debidamente comprobados en el plenario.

## **CONSIDERACIONES:**

Según lo normado en el artículo 243 del C.P.C.A., este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias por medio de las cuales se rechaza de plano la demanda.

De los argumentos sostenidos por el juzgador de primera instancia y las censuras expresadas en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer, si la recomendación para demandar en repetición, por parte del Comité de Conciliación de la entidad demandante, es requisito de fondo para admitir la demanda y/o si, como lo afirma el recurrente, las causales de rechazo consagradas en la normatividad son taxativas y entre las cuales no se enlista la mencionada en la providencia recurrida.

En el artículo 142 del C.P.C.A., se indica que uno de los medios de control es el de Repetición, que dice: *“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. La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública. 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”*.

El Honorable Consejo de Estado, ha definido jurisprudencialmente cuales son los elementos indispensables para ejercer este tipo de acción resarcitoria, señalando que: *“...los elementos de la acción de repetición, ...han sido explicados por la Sala en varias oportunidades: La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero que generó la 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 de 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...”*<sup>1</sup>

Por su parte, la Ley 678 *“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”*, estableció en su artículo 4º (argumento del juez de primera instancia), que:

**“Obligatoriedad.** *Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, expediente: 25000 2326 000 2003 02608-01 (30329), providencia del 26 de febrero de 2009. M.P. Ramiro Saavedra Becerra

*culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.*

*El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta”.*

El órgano de cierre de esta jurisdicción, señaló en reciente jurisprudencia que lo relacionado con la función del comité de conciliación de las entidades públicas, no puede estructurarse como una exigencia adicional para intentar la demanda de repetición, ya que ese no es el espíritu de la misma, dijo así:

*“El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta (...) Exigencia que más que un requisito de procedibilidad busca que las entidades públicas no den lugar a acciones innecesarias al tiempo que no evadan su obligación de emprenderlas, cuando los requisitos se cumplan. Para la Sala no es otro el sentido de la previsión dirigida a que sea un comité autorizado el que asuma la responsabilidad de acudir en repetición o no hacerlo, dado, en principio, su obligatoriedad. (...) con la autorización del comité de conciliación, para la Sala es claro que no se trata de una exigencia que deba surtir para el ejercicio de la acción, de manera que por este aspecto la providencia habrá de revocarse. Nótese al respecto que, si bien la Ley 678 de 2001 en su artículo 4, inciso 2° dispone que, “el comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta”, **de ello no se sigue que se trate de un requisito para acceder a la justicia**, sino para hacer efectivo el particular celo que para emprender una acción de repetición o dejar de hacerlo deberá tener en cuenta la administración. Particularmente si se considera que el legislador, dentro de la competencia que le es propia, excluyó la acción de repetición de la conciliación, precisamente por el interés general en que la misma se adelante, en todo caso, dada su obligatoriedad”<sup>2</sup>.(Resaltado fuera de texto)*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Providencia del 30 de octubre de 2013. Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00666-02(47782). Actor: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS. Demandado: JOSE JOAQUIN OSPINO ACEVEDO Y OTROS

### Caso concreto

En el sub juez, como se señaló en los antecedentes, el **INPEC**, a través de apoderado, demandó por el medio de control de Repetición al señor **JORGE ALBERTO CONTRERAS GUERRERO**, con el fin de que se le declare responsable por el pago de la sentencia condenatoria en contra de la entidad, proferida el 26 de octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro del expediente No. 2005-30519, a favor del señor ANTONIO JOSÉ RÍOS CASTAÑO y la cual fue reconocida a través de la Resolución No. 4634 del 8 de noviembre de 2011. Como consecuencia solicitó que sea condenado el demandado al pago del capital por valor de \$78.551.526 a favor del INPEC y al pago de los intereses y demás emolumentos.

El Juez Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, a través del auto del 13 de marzo de 2014, rechazó de plano la demanda, estructurando su decisión en la no autorización por parte del Comité de Conciliación del ente demandante al ordenador del gasto para intentar la repetición en contra del señor Contreras Guerrero; autorización que en su sentir es un requisito de fondo que debió presentarse con el libelo introductorio.

Para la Sala, la interpretación dada por el juez de primera instancia a lo señalado en el artículo 4º de la Ley 678 de 2001, no es de recibo, pues, tal como se dijo en parte precedente, la recomendación, autorización o concepto que tenga el Comité de Conciliación de la entidad pública frente al caso, en acta debidamente suscrita por los miembros del mismo, no es un requisito *sine qua non* para admitir la demanda, ya que el espíritu de la norma es buscar que las entidades públicas no den lugar a acciones innecesarias, al tiempo que no evadan su obligación de emprenderlas, cuando los requisitos se cumplan, los cuales no son otros que los reiterados por la jurisprudencia, a saber: i) La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, ii) La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública, o de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto; iii) El pago realizado por parte de la Administración; y iv) La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.

Por otra parte, la ausencia de dicha autorización, no se encuentra incluida en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 como causal del rechazo, pues, se recuerda que las mismas son taxativas, en tanto que una interpretación en diferente sentido no se compadecería con el derecho del acceso a la administración de justicia, el derecho a que la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo, el derecho a un debido proceso, entre otros<sup>3</sup>.

De los mencionados derechos se deriva también que al Juez le esté vedado imponer más cargas a los demandantes que las que la ley le atribuye, más aun cuando la “*demanda en forma*” se encuentra expresamente regulada por el legislador en los Artículos 161, 162 y 166 de la Ley 1437, referidos a los requisitos de procedibilidad, al contenido de la demanda y a los anexos de la misma, respectivamente.

El Honorable Consejo de Estado respecto del tema, se pronunció en los siguientes términos:

*“Bajo el presupuesto de que los requisitos de la demanda son, en principio, taxativos, es deber del Juez hacer de ellos una interpretación racional para efectos de no imponerle a la parte demandante mayores exigencias que las contenidas en la ley y hacer del proceso judicial un mecanismo eficiente y eficaz para la solución de los conflictos. (...) En la Ley 1437, la “demanda en forma” está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437). Los requisitos de procedibilidad o “requisitos previos para demandar” se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si advertida la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda. (...) El “contenido de la demanda” está regulado en el artículo 162 de la Ley 1437, el cual dispone que toda demanda deberá dirigirse a quien sea*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, en sentencia C-426 de 2002, dijo: “El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio pro actione). Si bien los derechos mencionados no se vulneran cuando se inadmite un recurso o acción por no concurrir los presupuestos legales para su aceptación, la decisión judicial no debe ser arbitraria ni irrazonable. Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental.” (Sentencia T-538/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

*competente y debe contener los requisitos que se enuncian allí; requisitos que, como se expuso, son taxativos, por lo que no le es permitido al Juez exigir el cumplimiento de otros adicionales a los no contemplados en el mencionado artículo, para su posterior rechazo. (...)”<sup>4</sup>.*

Así las cosas, estableciéndose por esta colegiatura que la autorización que el Comité de Conciliación de la entidad demandada da al ordenador del gasto para impetrar la demanda de repetición, no es un requisito previo para demandar y que su ausencia no es causal de rechazo de la demanda, se revocará el auto recurrido y, en su lugar, se ordenará que sean estudiados los demás requisitos de admisibilidad de la presente demanda y, de ser el caso, sea tramitada con los rituales procesales establecidos en la normatividad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto dictado en marzo 13 de 2014 por el Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, que rechazó la demanda del medio de control de Repetición instaurada por el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC-** en contra del señor **JORGE ALBERTO CONTRERAS GUERRERO**, y, en su lugar, se ordenará que sean estudiados los demás requisitos de admisibilidad de la presente demanda y, de ser el caso, sea tramitada con los rituales procesales establecidos en la normatividad, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-33-000-2012-00471-01(20258). Actor: SOCIEDAD PLASTICRON S.A. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.



**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen para que se proceda a la admisión de la demanda y demás ritualidades procesales. Por secretaría déjense las constancias pertinentes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 02

**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

**LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO    ALFREDO VARGAS MORALES**