

**ACCION DE REPETICION - Apelación auto que rechazó demanda / RECHAZO DEMANDA - Por caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Al interponerse vencidos los dos años / AUSENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD - No allegar acta del Comité de Conciliación / AUSENCIA DE REQUISITOS - Carencia de autorización de representante legal para iniciar acción de repetición / ACCION DE REPETICION - Contra Abogado y Jefe del Departamento de Asuntos Laborales / ACCION DE REPETICION - Por error de funcionarios en defensa judicial de entidad en proceso laboral / PROCESO LABORAL - Iniciado por trabajador de Empresa Colombiana de Petróleos para obtener pensión de jubilación y pago de salarios dejados de percibir**

El 24 de marzo de 2004, la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, a través de apoderada, presentó demanda en contra de los señores Carlos Joaquín Coronado Yances, José Joaquín Ospino Acevedo y Martha Ilce Tejada Arturo, para que se les declare responsables por los perjuicios causados, con ocasión de la condena impuesta por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, el 10 de julio de 1998 y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá-Sala Laboral, el 14 de agosto de 2003. (...) El señor Reyes Napoleón González Acosta instauró demanda laboral contra ECOPETROL, para que, de no ser reintegrado a su cargo, se le reconozca la pensión sanción. (...) el aplazamiento de la ejecución del despido de González Acosta, decidido, unilateralmente, por el señor Carlos Coronado, perjudicó sus intereses, por cuanto le generó al primero un beneficio relativo a que reunió los requisitos necesarios para acceder a la pensión y así obtener, por vía judicial, una condena pecuniaria. (...) Ecopetrol, por intermedio del abogado José Joaquín Ospino Acevedo, se opuso a las pretensiones formuladas por el señor Reyes Napoleón González Acosta y propuso excepciones, empero “todas sin mayores fundamentos y de manera casi que enunciativa, pues en ninguna parte de la contestación dio a conocer la versión propia de los hechos que motivaron el despido (...) Dando lugar a que la entidad fuera condenada a pagar salarios “por un período por el cual, no obstante, ya le había o le estaba pagando pensión de jubilación” al mismo

**SENTENCIA CONDENATORIA - Proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá contra Empresa Colombiana de Petróleos / PROCESO EJECUTIVO - Iniciado por trabajador por no haberse cumplido en su totalidad condena impuesta en proceso laboral / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPETICION - Declarada por Tribunal Administrativo de Cundinamarca por haber transcurrido más de dos años desde la ejecutoria de la sentencia de casación, última instancia en proceso laboral**

Culminado el proceso laboral, en todas sus instancias, Ecopetrol adelantó los trámites pertinentes para darle cumplimiento a la decisión judicial, dispuso el reintegro del señor Reyes Napoleón González Acosta y el pago de las sumas ordenadas; empero resolvió descontar lo ya pagado por concepto de pensión (...) El señor Reyes Napoleón González Acosta consideró que la sentencia no había sido cumplida, en todas sus partes, por Ecopetrol y, en consecuencia, inició proceso ejecutivo. Siendo así, el 22 de mayo de 2000 el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá libró mandamiento de pago. (...) el juzgado, pese a modificar su decisión, respecto del pago y cumplimiento, ordenó el pago de los salarios dejados de percibir. Decisión que fue confirmada el 14 de marzo de 2003, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá. (...) Ecopetrol dio cumplimiento a la decisión judicial, consignando en el Banco Agrario a órdenes del juzgado lo ordenado

**ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Derecho fundamental por disposición constitucional, reconocido en tratados y convenios internacionales / DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA - Demandas deben cumplir requisitos procesales para que proceda su admisión**

El Código Contencioso Administrativo establece requisitos que las demandas deben observar para que se proceda a su admisión, relacionados con el cumplimiento de los presupuestos encaminados a que la litis pueda resolverse de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes y de los terceros, sin afectar en todo caso el derecho de acceso a la justicia de quienes presentan a los jueces los litigios para obtener una solución.

**CONCILIACION EXTRAJUDICIAL - Requisito de procedibilidad / CONCILIACION EXTRAJUDICIAL - Interrumpe términos de caducidad y prescripción / CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN ACCION DE REPETICION - No constituye requisito de procedibilidad por la naturaleza de la acción y disposición del legislador en ejercicio de su autonomía**

El legislador dispuso como requisito de procedibilidad, en materia de lo contencioso administrativo, la conciliación que deberá intentarse ante los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción, cuando la materia del asunto lo permita. Requisito que, además de enervar la iniciación del proceso, interrumpe los términos de caducidad y prescripción (...) no se previó la conciliación previa para poder adelantar la acción de repetición y, siendo así no es dable al juez exigirla, si se considera que las cargas, en todo caso razonables y proporcionadas, para acceder a la justicia, han sido reservadas al legislador, investido de autoridad democrática para fijar los trámites, términos, oportunidades y requisitos a los que los interesados someten a los jueces sus controversias. (...) La no exigencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción de repetición es entonces una decisión que el legislador adopta en ejercicio de su autonomía legislativa y que, por tanto, sólo a él le corresponde decidir.

**EXCLUSION DE LA CONCILIACION EN ACCIONES DE REPETICION - Trato diferencial / EXCLUSION DE LA CONCILIACION EN ACCIONES DE REPETICION - Justificación del trato diferencial / EXCLUSION DE LA CONCILIACION EN ACCIONES DE REPETICION - Trato diferencial proporcional al fin perseguido, y válido por cumplimiento de las normas constitucionales / EXCLUSION DE LA CONCILIACION EN ACCIONES DE REPETICION - Por ser una vía procesal con titularidad exclusiva del Estado que debe ser ejercida obligatoriamente / OBLIGATORIEDAD DEL EJERCICIO DE LA ACCION DE REPETICION - Cuando el daño causado sea consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes / EXCLUSION DE LA CONCILIACION EN ACCIONES DE REPETICION - Por no poder el Estado desistir de las pretensiones de la demanda al ser una acción que debe ser ejercida obligatoriamente / IMPOSIBILIDAD DE DESISTIMIENTO EN LA ACCION DE REPETICION - Fundamento de la exclusión de la conciliación por ser esta una oportunidad procesal para abandonar las pretensiones de la demanda / EXCLUSION DE LA CONCILIACION EN ACCIONES DE REPETICION - Por perseguirse la reparación del patrimonio público en pro de la prevalencia del interés general, situación que no puede ser tranzada según el criterio de las partes en litigio**

Un trato diferencial es razonable cuando se cumplen los requisitos siguientes (...) Cuando se establece que la diferencia de trato tiene un objetivo claro (...) Cuando se determina que dicho objetivo es válido a la luz de la Constitución. (...) Cuando

se verifica que el trato desigual es proporcional al fin perseguido. (...) la acción de repetición es una vía procesal cuya titularidad es exclusiva del Estado, nunca de un particular, como sucede con las acciones de reparación directa y contractual. La acción de repetición se ejerce ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y su finalidad es la concreción de la reparación patrimonial prevista en el artículo 90 de la Constitución. En efecto, la Carta Fundamental establece que el Estado deberá repetir contra el agente que, por dolo o culpa grave, propicie la condena en perjuicios a cargo del Estado. (...) conforme lo prescribe el artículo 4º de la Ley 678, la acción de repetición es obligatoria. La norma señala que “[e]s 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 culposa de sus agentes”, y enfatiza que “el incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.”. La obligatoriedad de la acción de repetición se evidencia en el hecho de que tampoco le es posible al Estado desistir de las pretensiones de la demanda (...) Esta obligatoriedad en la iniciación de la acción conduce a que la Ley exonere al Estado de la obligación adicional de celebrar la audiencia de conciliación previo a la presentación de la demanda, como una medida que tiende a aligerar su carga procesal. Desde esa perspectiva, el objetivo de la disposición: hacer menos onerosa la carga procesal del Estado en el trámite de reparación del patrimonio público afectado por la conducta de uno de sus agentes, está acorde con los fines constitucionales de promover la prosperidad general y asegurar la prevalencia del interés general. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con la exclusión de la conciliación en acciones de repetición, consultar sentencia C-314 de 30 de abril de 2002, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90 / LEY 678 - ARTICULO 4

**AUTORIZACION PARA INSTAURAR ACCION DE REPETICION - Debe ser expedida por Comité de Conciliación o representante legal de la entidad condenada / AUTORIZACION PARA INSTAURAR ACCION DE REPETICION - Evita que la entidad condenada ejerza acciones innecesarias o evada su obligación de salvaguardar el patrimonio público / AUTORIZACION PARA INSTAURAR ACCION DE REPETICION - No constituye requisito de procedibilidad por tratarse de una acción de ejercicio obligatorio que persigue la recuperación del patrimonio público / AUTORIZACION PARA INSTAURAR ACCION DE REPETICION - Constituye un elemento para ser efectiva la participación de la administración en la interposición de acciones judiciales pero no es requisito de procedibilidad**

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 deberá surtirse 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 2º 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.

**FUENTE FORMAL:** LEY 678 DE 2001 - ARTICULO 4

**CADUCIDAD ACCION DE REPETICION - Término de dos años contados desde el día siguiente al pago de la condena impuesta contra la entidad / CADUCIDAD ACCION DE REPETICION - El legislador amplió el término 18 meses para tramitar el pago de la condena en aquellos casos en que el Estado no pueda disponer inmediatamente de sus recursos**

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo que tiene que ver con la caducidad de la acción de repetición establece el plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo. (...) Se tiene, pues, que uno de los requisitos de la acción de repetición es el pago de la condena que haya sufrido la Administración, y por consiguiente, resulta razonable que se haya fijado el momento en que se realiza ese acto jurídico como punto de partida para computar el término de caducidad. (...) en desarrollo del mandato constitucional, el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo prevé, que en el evento de ser condenada la Nación, una entidad territorial o una descentralizada al pago de una suma de dinero, el agente del ministerio público frente a la respectiva entidad, debe dirigirse a los funcionarios competentes para que incluyan en sus presupuestos, partidas que permitan sufragar las condenas. En concordancia con lo anterior, será causal de mala conducta por parte de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos, pagar las apropiaciones para el cumplimiento de las condenas más lentamente que el resto. (...) 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.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 177, INCISO 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULOS 345 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULOS 346

**CADUCIDAD ACCION DE REPETICION - Inexistente por contarse el término desde el pago de la condena impuesta en proceso ejecutivo y no desde el pago de la condena impuesta en sentencia de casación / CADUCIDAD ACCION DE REPETICION - No operó por haberse iniciado proceso ejecutivo con mandamiento de pago posterior a la condena impuesta en proceso laboral / CADUCIDAD ACCION DE REPETICION - Por no acreditarse se revoca auto que rechazó la demanda**

Si bien satisfizo la condena dentro del plazo estipulado debió atender un proceso ejecutivo, en cuanto consideró que podía descontar del monto de la obligación

impuesta valores que correspondían al pago de la misma. Y que satisfizo la condena, en el marco del proceso ejecutivo, el 24 de septiembre de 2003. (...) en lo que toca con la caducidad, la necesidad de privilegiar el derecho de acceso a la justicia indica que la demanda debe tramitarse, pues la actora sostiene que la condena en su contra fue definida en el ejecutivo laboral, de donde la demanda habría sido instaurada en tiempo. Aspecto que habrá de dilucidarse en el proceso, teniendo presente que, en todo caso, la demandante no podría haber desbordado los límites para el pago, manipulando a su arbitrio la caducidad de la acción. Razón suficiente para revocar el auto proferido el 30 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "B" y declarar ejecutoriada la providencia de 22 de enero de 2009 que admitió la demanda.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00666-02(47782)**

**Actor: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS**

**Demandado: JOSE JOAQUIN OSPINO ACEVEDO Y OTROS**

**Referencia: ACCION DE REPETICION**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "B", el 30 de mayo de 2013, para revocar la providencia de 22 de enero de 2009 que admitida la demanda, en su lugar resolvió rechazarla por caducidad y porque se echó de menos el acta del comité de conciliación.

#### **ANTECEDENTES**

El 24 de marzo de 2004, la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, a través de apoderada, presentó demanda en contra de los señores Carlos Joaquín Coronado Yances, José Joaquín Ospino Acevedo y Martha Ilce Tejada Arturo, para

que se les declare responsables por los perjuicios causados, con ocasión de la condena impuesta por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, el 10 de julio de 1998 y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá-Sala Laboral, el 14 de agosto de 2003.

Las pretensiones se fundamentan en los siguientes hechos:

*i)* Mediante contrato laboral a término indefinido, el señor Reyes Napoleón González Acosta laboró para ECOPETROL, entre el 22 de agosto de 1972 y el 9 de noviembre de 1992, relación que habría tenido que terminar el 19 de mayo de 1992, por decisión unilateral de la entidad estatal *“al encontrar configuradas justas causas”*, comunicada por el señor Marcos Tarazona Cobos, Jefe de Grupo de Control Interno, con efectividad a partir del día 9 antes señalado, *“sin indicar las razones por las cuales la ejecución se aplazaba hasta esta última fecha”*. Aplazamiento que le permitió al señor González Acosta *“cumplir los requisitos necesarios para obtener su pensión de jubilación”*.

Se sostuvo que el señor Tarazona allegó al Comité de Defensa y Conciliación de Ecopetrol *“una copia (con sello de original firmado por Carlos Coronado) y una fotocopia (con firma de Carlos Coronado) de un fax dirigido por este último, como Jefe de División de Contraloría, al ingeniero Paul Aguas, de la Gerencia Distrito de Producción El Centro, en el que se lee:*

*“... ante la gravedad de los hechos cometidos por los funcionarios que participaron en la diligencia de apertura de Urna (sic) el día 20 de abril de 1992... esta División con aprobación de la Vicepresidencia Financiera ha decidido dar por terminado el contrato del Administrador Reyes Napoleón González Acosta... a partir del día 9 de noviembre de 1992, fecha en la cual el funcionario en mención cumple 20 años de servicios a la organización...”* (resaltado del texto).

*ii)* El señor Reyes Napoleón González Acosta instauró demanda laboral contra ECOPETROL, para que, de no ser reintegrado a su cargo, se le reconozca la pensión sanción.

Señala la entidad demandante que el aplazamiento de la ejecución del despido de González Acosta, decidido, unilateralmente, por el señor **Carlos Coronado**, perjudicó sus intereses, por cuanto le generó al primero un beneficio relativo a que reunió los requisitos necesarios para acceder a la pensión y así obtener, por vía judicial, una condena pecuniaria.

**iii)** Ecopetrol, por intermedio del abogado **José Joaquín Ospino Acevedo**, se opuso a las pretensiones formuladas por el señor Reyes Napoleón González Acosta y propuso excepciones, empero *“todas sin mayores fundamentos y de manera casi que enunciativa, pues en ninguna parte de la contestación dio a conocer la versión propia de los hechos que motivaron el despido (...) menos las razones por las cuales se difirió en el tiempo la ejecución del despido”*, circunstancia que puso en desventaja a la entidad estatal, aunado a que el apoderado no advirtió al juzgado laboral de conocimiento que al señor González Acosta se le había reconocido pensión de jubilación, a partir del 28 de diciembre de 1992, pese a estar plenamente informado, como apoderado y trabajador de Ecopetrol.

**iv)** Tampoco la señora **Martha Ilce Tejada Arturo**, jefe del Departamento de Asuntos Laborales y representante legal de la entidad, en las primeras diligencias judiciales, aunque conocedora de la situación del señor Reyes Napoleón González Acosta, pues tenía a su cargo la tutela de los procesos de índole laboral contra Ecopetrol y la auditoría e interventoría de los mismos, adoptó las medidas correctivas que menguaron las falencias de la representación judicial la entidad. Dando lugar a que la entidad fuera condenada a pagar salarios *“por un período por el cual, no obstante, ya le había o le estaba pagando pensión de jubilación”* al mismo.

**v)** Una vez culminado el proceso laboral, en todas sus instancias, Ecopetrol adelantó los trámites pertinentes para darle cumplimiento a la decisión judicial, dispuso el reintegro del señor Reyes Napoleón González Acosta y el pago de las sumas ordenadas; empero resolvió descontar lo ya pagado por concepto de pensión.

**vi)** El señor Reyes Napoleón González Acosta consideró que la sentencia no había sido cumplida, en todas sus partes, por Ecopetrol y, en consecuencia, inició proceso ejecutivo. Siendo así, el 22 de mayo de 2000 el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá libró mandamiento de pago.

En el proceso ejecutivo Ecopetrol se opuso a las pretensiones y propuso las excepciones de i) pago, porque mediante depósito judicial consignó las sumas ordenadas por el juzgado, ii) cumplimiento, por cuanto reintegró al señor González Acosta a su cargo y iii) compensación, en razón a que al antes nombrado le

reconoció pensión desde diciembre de 1992 y gozaba de la misma desde su reconocimiento. No obstante, el juzgado, pese a modificar su decisión, respecto del pago y cumplimiento, ordenó el pago de los salarios dejados de percibir. Decisión que fue confirmada el 14 de marzo de 2003, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá.

**vii)** El 14 de agosto de 2003, el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá aprobó la liquidación del crédito y el 24 de septiembre siguiente, previos los trámites administrativos correspondientes, Ecopetrol dio cumplimiento a la decisión judicial, consignando en el Banco Agrario a órdenes del juzgado lo ordenado.

### **Providencia impugnada**

El 30 de mayo de 2013, el tribunal repuso el auto admisorio de la demanda, para, en su lugar rechazar el libelo, pues echó de menos un requisito de procedibilidad y encontró caducada la acción. Lo primero, pues no se aportó el acta del Comité de Conciliación y/o concepto del representante legal autorizando iniciar el respectivo proceso y, lo segundo dado que la demanda no se presentó en oportunidad, esto es, en los dos años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia de casación, proferida el 29 de junio de 1999. Señaló el tribunal:

*“La parte demandante alude que basta con la afirmación bajo la gravedad de juramento contenida en el hecho 24 de la demanda para que se entienda cumplido el requisito, ya que en el mismo se mencionó “El comité de conciliación de ECOPEROL (sic) autorizó iniciar el proceso”.*

*Considera la Sala que si bien el artículo 197 del C. de P.C. autoriza la confesión por apoderado judicial respecto de los hechos de la demanda, no basta la sola aceptación formulada en los hechos de la demanda para demostrar la autorización del comité de conciliación de ECOPETROL, puesto que esta no versa sobre hechos que tengan consecuencias adversas a la parte confesante o que favorezca a la parte contraria, además que la ley exige documento donde conste la decisión expresa del comité de la entidad pública en la que se deje constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta (inciso 2 del artículo 4 ley 678 de 2004) (...).*

*(...)*

*(...) si bien el término de caducidad de la acción de repetición se cuenta a partir del último pago, la Corte Constitucional en sentencia C-838 de 2001, señaló que el término debía contarse teniendo en cuenta el plazo razonable de 18 meses que establece el artículo 177 del C.C.A. Por lo que en la práctica, el término de caducidad de la acción de repetición no puede exceder los 42 meses a partir de la ejecutoria de la sentencia. En el caso en concreto y teniendo en cuenta que no obra dentro del expediente la constancia de*

*ejecutoria de la sentencia de casación de 29 de junio de 1999, se entenderá que la misma cobró firmeza seis días después de proferida, de acuerdo con el artículo 323 del C.P.C., es decir el 8 de julio de 1999, por lo tanto aplicando el término de 42 meses para la caducidad nos resultaría como fecha límite para la presentación de la demanda el 9 de enero de 2003 y al haber sido presentada la demanda el 24 de marzo de 2004, es claro que la acción se encuentra caducada. Razón por la cual esta Corporación revocará el auto admisorio de la demanda y rechazará la demanda por caducidad de la acción y por falta de requisito de procedibilidad del acta de comité de conciliación”.*

### **Recurso de apelación**

La parte demandante interpone recurso de apelación. Para el efecto, señala que cumplió con los requisitos “desarrollados por la Ley 678 de 2001 y reiterados por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>”, además de los exigidos por el artículo 137 y ss del C.C.A. para la procedencia de la acción de repetición.

Sostiene la recurrente, apoyada en un pronunciamiento de la Procuraduría General, respecto del acta del comité de conciliación que echa de menos el tribunal que **“no trasciende como presupuesto formal inexorable de viabilidad de la acción en el proceso de repetición, pues primero no existe norma legal que indique que a la demanda se debe acompañar copia (auténtica) de dicha acta, ni jurisprudencialmente el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha contemplado tal documento como necesario para que se incoe como respectiva acción”**. Razón suficiente para que la demanda hubiese sido admitida y no rechazada, como lo resolvió el *a quo* (resaltado del texto).

De otra parte, en lo que tiene que ver con la caducidad de la acción, con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional, señala que Ecopetrol satisfizo la condena impuesta, dentro del plazo estipulado por la ley, en el proceso laboral, empero descontado la sumas ya pagadas por concepto de pensión, no obstante, el señor González Acosta consideró que la suma pagada no era la señalada en la sentencia y procedió a instaurar proceso ejecutivo.

Sostiene que el antes nombrado obtuvo mandamiento de pago contra Ecopetrol y que, mediante decisión del 14 de agosto de 2003, el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá dispuso seguir adelante con la ejecución, debiendo pagar a favor

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 31 de agosto de 2006 expediente 17482 y de 28 de febrero de 2011 expediente 34816.

del ejecutante la suma de \$136'926.761, por concepto de salarios dejados de percibir. Lo último pese a que al ejecutante se le reconoció y pagó pensión sanción, desde el mes de diciembre de 1992. Señala que la consignación se realizó el 24 de septiembre de 2003 y la acción de repetición se instauró el 24 de marzo de 2004. De lo que se colige que lo fue en tiempo.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el art. 129 del C.C.A., corresponde a esta Corporación y Sala conocer los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos en primera instancia por los tribunales administrativos. Para el efecto, el que dispone el rechazo de la demanda, de conformidad con los artículos 181.1 ibídem y 61 de la Ley 1395 de 2010.

### 2. El derecho de acceso a la justicia

El Código Contencioso Administrativo establece requisitos que las demandas deben observar para que se proceda a su admisión, relacionados con el cumplimiento de los presupuestos encaminados a que la litis pueda resolverse de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes y de los terceros, sin afectar en todo caso el derecho de **acceso a la justicia** de quienes presentan a los jueces los litigios para obtener una solución.

Ahora bien, respecto del derecho fundamental en mención, la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado:

*“(…), habida consideración que la libertad del juzgador se ve limitada -como señala De Otto<sup>2</sup>- por la necesidad de garantizar tres valores esenciales a todo Estado de Derecho: (i) la seguridad jurídica; (ii) la garantía de la igualdad y (iii) la unidad del Derecho. Postulados que convergen en un principio básico de la democracia constitucional, consignado en los artículos 229 superior y 2 LEAJ, **el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.***

---

<sup>2</sup> “La libertad del juez (en aplicación del derecho) lesiona el principio de igualdad en la medida en que permite que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez o por varios, introduciendo así un factor de diversificación del que puede resultar que la ley no es igual para todos”: De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de fuentes*, Madrid, Ariel Derecho, 1995, p. 290.

Garantía fundamental que también es reconocida ampliamente por múltiples instrumentos internacionales. Así el artículo 8 numeral 1 y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, según la interpretación que se ha hecho por la Comisión Interamericana, reconoce el derecho al acceso a la justicia, como implícito en el derecho a ser oído, dentro de las garantías judiciales y como base de protección de los derechos humanos<sup>3</sup> (se subraya).

A su turno, artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley” (destaca la Sala).

Por su parte, el numeral 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, prevé que “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil” (resaltado fuera de texto original).

Por último, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada en nuestro país por la Ley 16 de 1972, establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso” (se destaca).

Con esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el este derecho no se materializa con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; sino que por el contrario, **el acceso a la administración de justicia debe ser**

---

<sup>3</sup> “El derecho a un proceso judicial independiente imparcial implica no sólo el derecho a tener ciertas garantías observadas en un procedimiento ya instituido, también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, Informe 10/95, caso 10.580, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995).”: Balbuena, Patricia “La Justicia no tiene rostro de mujer – obstáculos para acceso de las mujeres a la justicia”. En: AAVV *El acceso a la justicia entre el derecho formal y el derecho alternativo*, ILSA, 2006, pp. 240 a 243.

**efectivo**<sup>4</sup>. Y por lo mismo no ha dudado en reconocerle su carácter de **derecho fundamental**<sup>5</sup>, a partir de lo dispuesto por el preámbulo y los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política”<sup>6</sup>.

### 3. Problema jurídico

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los hechos objeto de la demanda, la acción de la referencia debe ser rechazada porque no se allegó el acta del Comité de Conciliación o la autorización del representante legal y por caducidad o si, como lo señala la parte actora, el requisito que se echa de menos no es exigible y la demanda se interpuso oportunamente.

Resulta menester considerar, en consecuencia, los efectos de la autorización del comité de conciliación que el a quo echo de menos y la oportunidad para la presentación de la demanda, la que, según el tribunal, se contaría a partir del término establecido para el cumplimiento de las condenas; en tanto la entidad apelante considera que para el efecto deberá considerarse el pago efectivo, en el curso del proceso ejecutivo laboral, iniciado por el extrabajador beneficiado con la condena.

### 4. Del requisito de procedibilidad

El legislador dispuso como requisito de procedibilidad, en materia de lo contencioso administrativo, la conciliación que deberá intentarse ante los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción, cuando la materia del asunto lo permita. Requisito que, además de enervar la iniciación del proceso, interrumpe los términos de caducidad y prescripción. El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, al respecto señala:

*“A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C 037 de 1996.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencias T- 006 de 1992; C-543 de 1992; C-544 De 1992; T-554 de 1992; C-572 de 1992; T-597 de 1992; C-599 de 1992; C-093/93, T-173 de 1993; T-320 de 1993, C-544-93, T-275-94, T-416 de 1944, T-067 de 1995, C-084 de 1995 , T-190 de 1995, C-037 de 1996, T-268 de 1996, T-502-97, C-652 de 1997, C-071-99, C-742-99, T-163/99, SU-091/00, C-1195 de 2001.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de mayo de 2011, radicado 19001-23-31-000-1998-02300-01 (19957), Actor: Medardo Torres Becerra, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial*<sup>7</sup>.

No obstante, no se previó la conciliación previa para poder adelantar la acción de repetición y, siendo así no es dable al juez exigirla, si se considera que las cargas, en todo caso razonables y proporcionadas, para acceder a la justicia, han sido reservadas al legislador, investido de autoridad democrática para fijar los trámites, términos, oportunidades y requisitos a los que los interesados someten a los jueces sus controversias.

Esto es así, porque al respecto se señala:

*“REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.*

**Parágrafo 1º. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.**

*(...)*<sup>8</sup> (negrillas fuera de texto).

Exclusión que la Corte Constitucional encontró razonada, en consideración a la defensa de los intereses públicos que la acción en comento comporta y dada su obligatoriedad. Sostuvo la Corte –se subraya–:

**“6. “La determinación de los asuntos sujetos a conciliación prejudicial obligatoria en materia contencioso administrativa”**

*Con subtítulo idéntico al que identifica este capítulo, la Sentencia C-1195/01 procedió a analizar los artículos de la Ley 640 de 2001 que establecen las acciones judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa cuya procedencia requiere de la celebración de una audiencia previa de conciliación. El estudio realizado en esa oportunidad por la Corte permite concluir el legislador cuenta con la autonomía constitucional necesaria para determinar cuáles acciones judiciales requieren de conciliación previa como requisito de procedibilidad.*

*(...)*

*Visto de lo anterior que el legislador está habilitado para establecer las acciones judiciales respecto de las cuales es necesario agotar la conciliación*

---

<sup>7</sup> En igual sentido el artículo 80 de la Ley 446 de 1998.

<sup>8</sup> Artículo 37 Ley 640 de 2001.

previa, es consecuente deducir que aquél también lo está para excluir las acciones que considere incompatibles con dicho requisito. En otros términos, a la facultad constitucional de inclusión le correspondería una facultad correlativa de exclusión.

La no exigencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción de repetición es entonces una decisión que el legislador adopta en ejercicio de su autonomía legislativa y que, por tanto, sólo a él le corresponde decidir.

(...)

Si, por el contrario, se encuentra que la naturaleza de la acción exigía que el legislador le diera un trato diferente a la repetición frente a las demás acciones contenciosas administrativas del artículo 37, habría que concluir que la distinción de la norma acusada no es contraria al principio de igualdad constitucional sino que lo realiza, pues éste ordena tratar lo igual de manera igual, y lo desigual de forma desigual.

En efecto, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, es claro que “...no necesariamente toda desigualdad constituye una forma de discriminación, la igualdad sólo se viola, -ha dicho la Corte- si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.”<sup>9</sup>

#### **7. Razonabilidad de la exclusión de la conciliación en materia de acción de repetición**

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, contenida principalmente en la Sentencia C-022 de 1996, pero desarrollado en muchas otras providencias de la Corte, un trato diferencial es razonable cuando se cumplen los requisitos siguientes:

- a. Cuando se establece que la diferencia de trato tiene un objetivo claro.
- b. Cuando se determina que dicho objetivo es válido a la luz de la Constitución.
- c. Cuando se verifica que el trato desigual es proporcional al fin perseguido.

En el caso objeto de la presente decisión, la Corte encuentra que la diferencia de trato conferida por la Ley a la acción de repetición, en el sentido de no exigir conciliación previa a la apertura del proceso, es constitucionalmente razonable por los siguientes motivos.

De la normatividad contenida en la Ley 678 de 2001, por la cual el Congreso reglamentó la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición, se deduce que dicha acción posee características particulares que justifican, en lo que tiene que ver con el requisito prejudicial de la conciliación, un trato diferente al del resto de las acciones contempladas en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

En primer lugar, la acción de repetición es una vía procesal cuya titularidad es exclusiva del Estado, nunca de un particular, como sucede con las acciones de reparación directa y contractual. La acción de repetición se ejerce ante la

---

<sup>9</sup> Sentencia T-422/92.

jurisdicción de lo contencioso administrativo y su finalidad es la concreción de la reparación patrimonial prevista en el artículo 90 de la Constitución. En efecto, la Carta Fundamental establece que el Estado deberá repetir contra el agente que, por dolo o culpa grave, propicie la condena en perjuicios a cargo del Estado.

De otro lado, conforme lo prescribe el artículo 4º de la Ley 678, la acción de repetición es obligatoria. La norma señala que “[e]s 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 culposa de sus agentes”, y enfatiza que “el incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.”. La obligatoriedad de la acción de repetición se evidencia en el hecho de que tampoco le es posible al Estado desistir de las pretensiones de la demanda, pues así lo dispone el artículo 9º de la Ley 678:

*Artículo 9º. Desistimiento. Ninguna de las entidades legitimadas para imponer la acción de repetición podrá desistir de ésta.*

*Establecido en los términos anteriores que la diferencia de trato viene impuesta por la conjunción de una titularidad exclusiva y de la obligatoriedad de la acción, es posible determinar que el objetivo del trato diferencial otorgado por el legislador es la defensa de los intereses públicos custodiados por el Estado.*

*El tratamiento específico que el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 otorga a dicha acción se justifica en la medida en que el Estado no puede abstenerse de promover el procedimiento judicial respectivo. Esta obligatoriedad en la iniciación de la acción conduce a que la Ley exonere al Estado de la obligación adicional de celebrar la audiencia de conciliación previo a la presentación de la demanda, como una medida que tiende a aligerar su carga procesal. Desde esa perspectiva, el objetivo de la disposición: hacer menos onerosa la carga procesal del Estado en el trámite de reparación del patrimonio público afectado por la conducta de uno de sus agentes, está acorde con los fines constitucionales de promover la prosperidad general y asegurar la prevalencia del interés general (Arts. 1º y 2º C.P.)*

*Con todo, la norma acusada podría juzgarse contraria al principio de igualdad constitucional en la medida en que establece un privilegio procesal a favor del Estado, que el legislador no confiere a los particulares en ejercicio de las demás acciones judiciales frente a las cuales sí se requiere conciliación prejudicial.*

*No obstante, precisamente porque la acción de repetición es una acción cuyo titular exclusivo es el Estado, el legislador estaría habilitado para otorgar la excepción contenida en la norma acusada sin que por ello se entienda violentado el principio de igualdad. Ciertamente, la posición que afronta el Estado frente a la vulneración de su patrimonio, que –debe recordarse– es el mismo patrimonio público, no es similar a la del particular que recibe un desmedro económico de tipo individual. Por ello, atendiendo al hecho de que el fin perseguido por ese trámite judicial es la recuperación de recursos públicos, resulta entendible y justificado que el Legislador releve a su titular de la obligación de conciliar el pleito antes de iniciar el trámite ante el juez correspondiente.*

*Por último, además de encontrarse justificada a la luz de las circunstancias particulares de la acción de repetición, es dable sostener que la medida de exclusión que se consagra en el parágrafo 1º del artículo 37 demandado también cumple con el requisito de proporcionalidad impuesto en el test de razonabilidad. En efecto, la medida en cuestión no resulta desproporcionada en relación con la posible afectación del derecho al acceso a la administración de justicia, ya que la falta de obligatoriedad de la conciliación en los procesos de acción de repetición no implica que dicha audiencia esté proscrita antes y durante el trámite de los mismos, pues es visto que ésta puede ser convocada en los términos de los artículos 12 y 13 de la Ley 678 de 2001<sup>10</sup>.*

Ahora, el Tribunal echó de menos el acta del Comité de Conciliación o el concepto del representante legal de Ecopetrol, favorable a la iniciación del proceso, fundado en el artículo 4 de la Ley 678 de 2001 que al respecto dispone –se subraya–:

“(…)

*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.

De manera que la providencia impugnada habrá de revocarse, en cuanto el entendimiento del tribunal, acorde con el cual resulta menester conocer la decisión del Comité de Conciliación para dar inicio a la acción, no es de recibo, dado que si bien la etapa debe cumplirse no condiciona el trámite judicial. Para el efecto téngase en cuenta que como lo señala la Corte Constitucional con la acción de repetición, se pretende proteger el patrimonio público, de ahí su obligatoriedad y la ausencia de requisitos para su trámite, sin perjuicio de la caducidad, como pasa a explicarse.

## **5. Caducidad de la acción**

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-314 de 30 de abril de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, el legislador dispone la extinción de las acciones judiciales que no se ejercen en el término previsto; estableciendo así la carga de acudir a la justicia con prontitud, esto es, dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de hacerlo.

Las normas de caducidad se fundan en que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en cada materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.

Tratándose de la acción de repetición, se deberá tener en cuenta, también, que la oportunidad tiene que ver con el respecto del debido proceso, en cuanto el eventual responsable deberá contar con la posibilidad de enfrentar su defensa, para lo cual la inmediatez de lo acontecido tiene particular connotación.

De donde la limitación temporal del derecho de las entidades públicas de acceder a la administración de justicia, para repetir contra el agente causante del daño, fijada por el legislador, se fundamenta, tanto en el principio de la seguridad jurídica, como en el de defensa, pues busca impedir que su definición permanezca en el tiempo, afectando, no solo el patrimonio público sino el derecho de defensa del eventual obligado. Al respecto esta Corporación señaló:

*“La caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, creando con ello inseguridad jurídica, pues una vez configurada impide acudir ante la Jurisdicción para que sea definida por ella determinada controversia”<sup>11</sup>.*

## **6. Caducidad de la acción de repetición**

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo que tiene que ver con la caducidad de la acción de repetición establece el plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

Aparte destacado que responde al condicionamiento establecido por la Corte Constitucional con el objeto de fijarle al ejercicio de la acción un plazo cierto, dado

---

<sup>11</sup> Auto de 19 de julio de 2007, expediente 31135, C. P. Enrique Gil Botero.

los cargos formulados contra la norma relativos a que la misma dejó sujeta la oportunidad al arbitrio de la entidad pública interesada en la repetición, esto último en consideración a que el pago solo dependería de su voluntad.

No obstante, la Corte puso de presente que el pago de las obligaciones surgidas de las decisiones judiciales se sujeta al término previsto en el artículo 177 del C.C.A. De ahí el condicionamiento, surgido de la necesidad de no permitir que las entidades públicas desborden los límites de tiempo señalados para el pago de las condenas. Sostuvo la Corte:

***“5.1 Razonabilidad y Proporcionalidad de la medida.***

*Ahora bien, para determinar si dicha disposición vulnera el orden jurídico constitucional, es necesario establecer tanto la razonabilidad como la proporcionalidad de la fijación de dicho término.*

*El legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, es autónomo para fijar los plazos o términos que tienen las personas para ejercitar sus derechos ante las autoridades tanto judiciales como administrativas competentes. En este punto, el margen de configuración del legislador es muy amplio, ya que no existe un parámetro estricto para poder determinar la razonabilidad de los términos procesales. La limitación de éstos está dada por su fin, cual es permitir la realización del derecho sustancial. Al respecto la Corte ha señalado: "En virtud de la cláusula general de competencia, el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial."*

(...)

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

(...)

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

(...)

*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, 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”<sup>12</sup>.*

Condicionamiento impuesto también a la expresión “cuando el pago se haga por cuotas (...)” contenido en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001<sup>13</sup>.

Siendo así, la Sala analizará el caso concreto con el objeto de determinar si definitivamente la entidad pública demandante dejó pasar la oportunidad de presentar la demanda, pues, de no ser ello así o si falta certeza sobre el punto, lo que consulta el derecho de acceso a la justicia tiene que ver con admitir la demanda para que, en el curso del proceso, se establezca la caducidad de la acción, teniendo presente que el conteo del término se inicia con el pago, sin perjuicio del deber de la entidad de no desbordar el tiempo señalado por la ley para proceder en consecuencia.

## **7. Caso sub lite**

A juicio de la Sala, es menester revocar el auto proferido el 30 de mayo de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” y en consecuencia declarar ejecutoriada la providencia de 22 de enero de 2009 que admitió la demanda, por las razones que se exponen a continuación:

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-394 de 22 de mayo de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

De la lectura del libelo demandatorio, se colige que la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, con miras a dar cumplimiento al artículo 90 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 678 de 2001, pretende repetir con ocasión de la condena impuesta por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá, el 10 de julio de 1998, mediante fallo confirmado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá-Sala Laboral el 14 de agosto de 2003.

No obstante, el *a quo* repuso el auto admisorio para, en su lugar, rechazar la demanda. Echó de menos un requisito de procedibilidad que el legislador no ha establecido, al tiempo que advierte, la caducidad de la acción. Esto último a partir de la ejecutoria de la sentencia de casación del 29 de junio de 1999, proferida en la acción laboral que daría lugar al proceso ejecutivo.

Por su parte, la parte demandante sostiene que cumplió con los requisitos “desarrollados por la Ley 678 de 2001 y reiterados por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>14</sup>”, además de los exigidos por el artículo 137 y ss del C.C.A., para la procedencia de la acción de repetición y que el acta del comité de conciliación que echa de menos el tribunal **“no trasciende como presupuesto formal inexorable de viabilidad de la acción en el proceso de repetición, pues primero no existe norma legal que indique que a la demanda se debe acompañar copia (auténtica) de dicha acta, ni jurisprudencialmente el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha contemplado tal documento como necesario para que se incoe como respectiva acción”**.

Respecto del pago, pone de presente que si bien satisfizo la condena dentro del plazo estipulado debió atender un proceso ejecutivo, en cuanto consideró que podía descontar del monto de la obligación impuesta valores que correspondían al pago de la misma. Y que satisfizo la condena, en el marco del proceso ejecutivo, el 24 de septiembre de 2003.

Ahora, en lo toca con el primer aspecto, esto es con la autorización del comité de conciliación, para la Sala es claro que no se trata de una exigencia que deberá surtir para el ejercicio de la acción, de manera que por este aspecto la providencia habrá de revocarse. Nótese al respecto que, sí bien la Ley 678 de 2001 en su artículo 4, inciso 2º dispone que, “[e]l comité de conciliación de las entidades

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 31 de agosto de 2006 expediente 17482 y de 28 de febrero de 2011 expediente 34816.

*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<sup>15</sup>, precisamente por el interés general en que la misma se adelante, en todo caso, dada su obligatoriedad.

Finalmente, en lo que toca con la caducidad, la necesidad de privilegiar el derecho de acceso a la justicia indica que la demanda debe tramitarse, pues la actora sostiene que la condena en su contra fue definida en el ejecutivo laboral, de donde la demanda habría sido instaurada en tiempo. Aspecto que habrá de dilucidarse en el proceso, teniendo presente que, en todo caso, la demandante no podría haber desbordado los límites para el pago, manipulando a su arbitrio la caducidad de la acción. Razón suficiente para revocar el auto proferido el 30 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” y declarar ejecutoriada la providencia de 22 de enero de 2009 que admitió la demanda.

En mérito de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

#### **R E S U E L V E**

**REVOCAR** el auto proferido el 30 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” y consecuencia declarar ejecutoriada la providencia de 22 de enero de 2009 que admitió la demanda.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente de Ministerio Público.

En firme este proveído **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>15</sup> Parágrafo 1° artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente de la Sala

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrada

**Magistrado**