

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 11001-03-15-000-2007-00433-00(C)

Actor: HOSPITAL LA ESTRELLA E.S.E

Demandado: JORGE ORLANDO GOMEZ ARIAS

Decide la Sala el conflicto de competencias de la referencia.

#### **1. Antecedentes.**

##### **1.1. La demanda.**

La representante legal de la Empresa Social del Estado Hospital La Estrella ejerció la acción de repetición el 21 de octubre de 2003 ante el Tribunal Administrativo de Antioquia para exigir que el señor Jorge Orlando Gómez Arias reembolsara el monto de la indemnización que tuvo que pagar el Hospital al Doctor Darío Quintero Jaramillo en cumplimiento de la sentencia dictada el 3 de agosto de 2000 por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B.

Como fundamento de esa pretensión expuso los argumentos que la Sala resume en los siguientes términos:

- 1º. El Señor Darío Quintero Jaramillo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia la nulidad de los Decretos Nos. 0214 de 19 de enero de 1996 y 0994 del 8 de marzo del mismo año, expedidos por el Gobernador de Antioquia, y del Acuerdo No. 041 de 17 de julio de 1996 de la Junta Directiva de la E. S. E., Hospital La Estrella, actos administrativos por medio de los cuales se suprimió la planta de cargos de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Solicitó igualmente su reintegro al cargo que venía ocupando o a otro de igual o superior categoría, así como el reconocimiento y pago de los salarios y

prestaciones sociales que dejara de percibir desde la fecha de supresión de ese cargo hasta la de su reincorporación.

- 2º. El Tribunal Administrativo de Antioquia, en cumplimiento del Acuerdo No. 393 de 1998, *“Por el cual se fijan mecanismos de descongestión para algunos Tribunales Administrativos del país”*, remitió dicho proceso al Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que **obrando como tribunal de descongestión, el 21 de abril de 1999 denegó las súplicas de la misma**, sentencia que fue apelada por la parte demandante.
- 3º. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia de 3 de agosto de 2000, revocó el fallo anterior y, en su lugar, ordenó a la E. S. E., Hospital La Estrella reincorporar al Doctor Quintero Jaramillo a la nueva planta de personal y a pagarle la sumas que resultaran de acuerdo a los parámetros señalados en la parte resolutive de esa sentencia.
- 4º. La actuación negligente del señor Jorge Orlando Gómez Arias, Gerente de la E. S. E., Hospital La Estrella en la época en que ocurrieron los hechos, dio lugar a la condena impuesta por el Consejo de Estado.

### ***1.2. El conflicto de competencia.***

El Tribunal Administrativo de Antioquia por auto de 29 de octubre de 2003 admitió la demanda de repetición interpuesta por la E. S. E. Hospital La Estrella (folios 46 - 47) y posteriormente, **sin auto previo, la Secretaria de esa Corporación remitió el asunto** a los Jueces Administrativos de Medellín con apoyo en el Acuerdo PSAA06-3409 de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura.

El Juez Doce Administrativo del Circuito de Medellín, a quien le correspondió por reparto este proceso (f. 55), mediante auto de 9 de noviembre de 2006 **decidió enviar el expediente al Tribunal Administrativo de San Andrés**, Providencia y Santa Catalina, **con el argumento** de que el artículo 7º de la Ley 678 de 2001 dispone que **los procesos con fines de repetición deben ser tramitados y fallados por el juez que conoció de la acción principal**, y la acción de

repetición que promovió la E. S. E., Hospital La Estrella tuvo origen en la sentencia dictada el 21 de abril de 1999 por el Tribunal mencionado (fs. 56 y 57). El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por auto de 22 de febrero de 2007, **se declaró incompetente** para conocer del asunto porque la sentencia de condena contra la E. S. E., Hospital La Estrella la dictó en un proceso tramitado por el Tribunal Administrativo de Antioquia que **le fue remitido** en cumplimiento de medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura **para descongestionar dicho Tribunal**, circunstancia que no le hace perder a éste la competencia para conocer de la acción de repetición (fs. 61 a 63).

### **1.3. Trámite procesal.**

Por auto del 25 de abril del año en curso se ordenó correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días, durante el cual no presentaron ningún escrito.

## **CONSIDERACIONES**

El artículo 97, numeral 1º, del C.C.A., con la modificación que le hizo el artículo 37, numeral 1º, de la Ley 270 de 1996, atribuye a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la competencia para dirimir, entre otros, los conflictos negativos de competencias que se susciten “... *entre Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa...*”. Por tanto, esta Sala es competente para dirimir el conflicto negativo de competencias entre el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Medellín.

La acción de repetición prevista en el artículo 86 del C. C. A., modificado por la Ley 446 de 1998, consagra esta acción en los siguientes términos:

**“Artículo 86. Acción de reparación directa.** *La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.*

***Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública".***  
(Negrillas son de la Sala).

En estas condiciones la competencia para conocer dicha acción –por razones de la cuantía- fue regulada en el mismo C. C. A., con las modificaciones de la Ley 446 de 1998 en los artículos 128 numeral 12, 132 numeral 12 y 143B numeral 8, según los cuales corresponde al Consejo de Estado **conocer privativamente la acción cuando se ejerce contra altos dignatarios del gobierno y de la justicia; y cuando se trata de otros servidores** corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en primera instancia cuando la cuantía exceda de quinientos salarios mínimos legales mensuales y a los Jueces Administrativos en primera instancia cuando la cuantía fuere inferior a los quinientos salarios mínimos antes mencionados.

Es necesario advertir que por virtud del párrafo del artículo 163 de la Ley 446 de 1998, las **disposiciones sobre competencia por razón de la cuantía quedaron pendientes de aplicación hasta el momento que entraran en funcionamiento los juzgados administrativos** creados por la misma ley.

Pero antes del funcionamiento de los juzgados administrativos y de la vigencia de las normas sobre competencia por razón de la cuantía, el Congreso de la República dictó la Ley 678 de 3 agosto 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 de llamamiento en garantía con fines de repetición”*, **cuyo artículo 7º modificó la regla de competencia** y asignó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de la acción de repetición, así:

***“Artículo 7º. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.***

**Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.**

**Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.**

**Parágrafo 1o.** Cuando la acción de repetición se ejerza contra el Presidente o el **Vicepresidente** de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del despacho, directores de departamentos administrativos, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, **Defensor del Pueblo**, Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, de los Tribunales Administrativos y del Tribunal Penal Militar, **conocerá privativamente y en única instancia la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.**

Cuando la acción de repetición se ejerza contra miembros del Consejo de Estado conocerá de ella privativamente en única instancia la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena. Igual competencia se seguirá cuando la acción se interponga en contra de estos altos funcionarios aunque se hayan desvinculado del servicio y siempre y cuando el daño que produjo la reparación a cargo del Estado se haya ocasionado por su conducta dolosa o gravemente culposa durante el tiempo en que hayan ostentado tal calidad.

**Parágrafo 2o.** Si la acción se intentara en contra de varios funcionarios, será competente el juez que conocería del proceso en contra del de mayor jerarquía. (Subrayas y negrillas de la Sala).

Como el presente proceso se inició en vigencia de las nuevas normas, entonces con base en las nuevas reglas de la ley transcrita, corresponde dirimir el conflicto que nos ocupa, por lo cual es necesario recurrir al factor de conexidad establecido en el artículo 7º de la Ley 678 de 2001 que **por razones de economía procesal y conveniencia** asigna el conocimiento del proceso

originado en el ejercicio de la acción de repetición al “juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo”.

Según el texto de la norma transcrita cabe preguntar si en aras de la armonía, en estos casos, sería procedente aplicar también las normas sobre competencia en razón de la cuantía. Al respecto se observa que **de acuerdo con los montos señalados en los artículos 132 y 134B del C. C. A., si un juez administrativo condenara al Estado en un proceso de responsabilidad patrimonial por un valor superior a los quinientos salarios mínimos** legales mensuales, el conocimiento de la respectiva acción de repetición **correspondería a un Tribunal Administrativo**, y si en una **demanda estimada de mayor cuantía**, al momento del fallo **un Tribunal condenara al Estado por una suma inferior a los quinientos salarios mínimos** legales mensuales, el conocimiento de la respectiva acción de repetición **correspondería entonces a un juzgado administrativo, contrario al criterio de conexidad de la Ley 678.**

Así mismo, si a la presente acción se aplicaran los artículos 132 y 134B del C. C. A., **aunque el fallo fue de un tribunal, su conocimiento correspondería al juzgado administrativo** porque el valor de de las pretensiones fueron estimados en \$45.0000.00, cuantía inferior a quinientos salarios mínimos legales mensuales para la fecha de presentación de la demanda.

De suerte que **el principio rector de conexidad** establecido como principal en el artículo 7º de la Ley 678, **con la anterior interpretación, resultaría contrariado**, por lo cual se puede inferir que independiente de la cuantía cuando exista proceso de condena al Estado la acción de repetición siempre corresponde al juez o tribunal que tramitó y conoció el proceso.

Para la Sala no hay duda de que la Ley 678 de 2001 es ley posterior y especial respecto del C. C. A., **en lo que atañe a las acciones de repetición**, y que el artículo 7º, en cuanto regula la jurisdicción y competencia para conocer en

forma exclusiva de dicha acción, en principio **derogó parcialmente las normas mencionadas en lo relacionado con el factor de competencia por razón de la cuantía**. De allí que para establecer a quién corresponde el conocimiento de una acción de repetición fundada en una sentencia de condena dictada en proceso previo de responsabilidad patrimonial contra el Estado, **conocido por esta jurisdicción**, basta acudir en forma exclusiva al principio de conexidad y **no se requiere en principio** establecer la cuantía de la demanda como lo exigían los artículos 132 y 134B del C. C. A.

Para efectos de la competencia en acciones de repetición el citado artículo 7° de la Ley 678, establece como premisas: **la preexistencia de una sentencia condenatoria** al Estado y por ende **el trámite de un proceso previo ante la jurisdicción de lo contencioso**; sin embargo en hipótesis distintas, es decir, **cuando no existe un proceso previo** y la reparación se hubiese originado en una conciliación u otra forma autorizada por la ley, **conocerán el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo**. Cuando no medie aprobación judicial conocerá el juez que ejerza jurisdicción en el territorio donde se celebró el acuerdo.

También es importante reiterar que la Sala Plena de lo Contencioso sobre la competencia de las acciones de repetición afirmó:

*“...Cuando la conciliación es aprobada por el Consejo de Estado o por el Tribunal Administrativo durante el trámite de segunda instancia, porque en esa etapa se logró el acuerdo, o porque logrado en primera instancia se recurre el auto que decidió sobre sus aprobación, o porque tratándose de conciliación extrajudicial, el auto que decidió sobre su aprobación es apelado, la competencia para conocer de la acción de repetición, será del Juez o Tribunal donde se adelantó la primera instancia del proceso, o donde se llevó a cabo el trámite conciliatorio extrajudicial.*

*(...)*

*...sólo por excepción, la acción de repetición se tramita ante el Consejo de Estado en única instancia, cuando se interpone contra los funcionarios a los que se refiere el parágrafo 1° del artículo 7° de la Ley 678 de 2001”<sup>[1]</sup>.*

---

<sup>[1]</sup> Auto de 8 de mayo de 2007, Radicado: 2007-0139 (C), MP: Ligia López Díaz, Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado.

De igual forma existen **otros eventos por fuera de los presupuestos del artículo 7°**, es decir sin condena previa en la jurisdicción contenciosa, tales como: condenas en la jurisdicción ordinaria en materia laboral a favor de trabajadores oficiales, condenas al Estado Colombiano en tribunales de arbitramento, o en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc; **casos en los cuales se aplicarán plenamente las reglas de competencia previstas en el Código Contencioso Administrativo.**

Así mismo, para efectos del monto de la pretensión en la acción de repetición, el parágrafo del artículo 11 de la Ley 678 de 2001 señala que ésta “...se fijará por **el valor total o neto** de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiese condenado a ellas,... [ ]... **sin tener en cuenta el valor de los intereses** que se llegaren a causar.” Lo dicho, antes que aludir al tema de las instancias, según los antecedentes de la ley, se estableció con el propósito de no pretender el cobro del valor pagado por intereses en la medida que la mora del Estado en el pago de las mismas no se debe trasladar al demandado.

Para el caso concreto, se llama la atención que el Acuerdo PSAA06 - 3409 de 2006, que fijó criterios para el traslado de procesos a los Jueces Administrativos, **en ningún momento citó la Ley 678 de 2001, ni aludió en forma expresa a las acciones de repetición**, y que la Secretaria del Tribunal de Antioquia remitió el proceso al juzgado **sin auto previo que permita conocer el fundamento de su decisión.**

Vale anotar que el Acuerdo 3501 de 2006 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que reguló el reparto de asuntos al conocimiento de los juzgados administrativos, en el parágrafo del artículo 4ª establece que de las acciones de repetición deberá conocer el mismo juez que tramitó el proceso previo donde se condenó al Estado y por ende no hay lugar a reparto; pero a continuación, en forma contraria a la Ley, dispuso que los procesos de repetición remitidos por los Tribunales con motivo de la implementación de estos juzgados se someten a reparto. Al efecto cabe reiterar que la



competencia la fija la ley y no dicho acto administrativo que desconoció la misma.

También es necesario en esta oportunidad aludir a que el artículo 148 del CPC, aplicable por remisión autorizada del Código Contencioso Administrativo, dispone que cuando el superior remite un proceso al inferior, éste no puede declararse incompetente; pero, como se dijo, en este caso **el expediente fue remitido por la Secretaria del Tribunal sin auto previo** y que el Acuerdo 3409 de 2006 del CSJ no aludió a las acciones de repetición; por tanto **no existe una remisión autorizada por el superior mediante auto cuyo fundamento podamos conocer**, como lo prevé el artículo antes citado y **por ende no estamos en la hipótesis del mismo**.

Por otra parte, si bien la organización judicial del país está jerarquizada, en **este caso el juez de Medellín no está subordinado al Tribunal de San Andrés**, y por tanto, es procedente resolver el conflicto propuesto.

Hechas las precisiones anteriores, advierte la Sala que en el *sub lite* el **Juez Doce Administrativo del Circuito de Medellín considera competente al Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** para conocer de la presente acción de repetición **porque fue quien dictó en primera instancia la sentencia de 21 de abril de 1999** y el citado Tribunal, **por su parte, aduce que dictó la sentencia en cumplimiento de las directrices del Consejo Superior** de la Judicatura para descongestionar al Tribunal Administrativo de Antioquia, lo cual no implica la pérdida de competencia del Tribunal de origen.

En verdad, el Acuerdo 393 de 1998 del Consejo Superior de la Judicatura fijó mecanismos de descongestión y en su artículo 1º señaló los despachos de los magistrados de la jurisdicción contencioso administrativa que debían enviar procesos para fallo a otros magistrados del país que ayudarían en la descongestión. En cuando al caso en estudio esa norma dispuso lo siguiente:

***“Artículo Primero: Los despachos de los magistrados que se enuncian en los siguientes numerales, entregarán a la Secretaría***

*del respectivo Tribunal Administrativo, para su redistribución, los procesos que se encuentren para fallo en la cantidad que se describe en este artículo. El conocimiento de dichos procesos será avocado por los despachos de los magistrados de los Tribunales Administrativos que a continuación se establecen, los cuales coadyuvaron en la descongestión:*

**1. Tribunal Administrativo de Antioquia.**

**a. Despacho de la doctora Beatriz Elena Jaramillo Muñoz, 52 procesos,** así: 40 procesos con destino al Tribunal Administrativo de San Andrés, los cuales se distribuirán en dicho Tribunal así: 20 procesos para el despacho de la doctora María Marcela Cadavid Bringe, 20 procesos para el despacho del doctor Francisco Antonio Iregui Iregui; y, 12 procesos con destino al Tribunal Administrativo del Cesar, para el despacho del doctor Jorge Antonio Saade Márquez”.

Además, el artículo 4º del Acuerdo citado **estableció que la notificación de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos que coadyuvaron la descongestión estaría a cargo de los Tribunales que conocieron del proceso** y que el mecanismo de descongestión tendría una vigencia transitoria de cuatro (4) meses contados a partir del 12 de enero de 1999.

Por tanto, si bien el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina **intervino en el proceso mencionado para emitir el fallo, no lo hizo en ejercicio de las competencias regladas en el C. C. A., sino en cumplimiento de las medidas provisionales** tomadas por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo 393 de 1998.

En conclusión, como el artículo 7º de la Ley 678 de 2001 estableció que la competencia para conocer de la acción de repetición corresponde en cada caso al “*juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado...*” y en esta oportunidad el conocimiento del proceso de responsabilidad patrimonial contra la E.S.E. Hospital la Estrella fue del Tribunal Administrativo de Antioquia, a él le corresponde conocer la presente acción de repetición.

Por lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,**

**RESUELVE:**

- 1º. Declárase que el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para conocer del proceso promovido en ejercicio de la acción de repetición por la Empresa Social del Estado Hospital de La Estrella contra el Señor Jorge Orlando Gómez Arias. Remítasele el expediente por Secretaría.
  
- 2º. Comuníquese esta decisión al Juez Doce Administrativo del Circuito de Medellín y los Magistrados del Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y remítaseles copia de esta providencia.

**NOTIFIQUESE y CUMPLASE.**

**LIGIA LOPEZ DIAZ**  
*Presidenta*

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
*Salva voto*

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**GUSTAVO E. GOMEZ ARANGUREN**

**MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**

*Ausente*

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**

**JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE**

**JAIME MORENO GARCIA**

**MARIA INES ORTIZ BARBOSA**

**ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**HECTOR J. ROMERO DIAZ**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**  
*Ausente*

**MARTHA SOFIA SANZ TOBON**  
*Ausente*

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**MERCEDES TOVAR DE HERRAN**  
*Secretaria General*

---

---

---