

ACCION DE REPETICION – No condena

SINTESIS DEL CASO: El Departamento de Cundinamarca instaura acción de repetición con el fin de lograr el reintegro de los dineros pagados en virtud de una condena contra ese ente territorial por los perjuicios causados a un ciudadano en un accidente de tránsito ocasionado por la falta de mantenimiento de la vía, responsabilidad a cargo del demandado quien fungía como Secretario de obras públicas del Departamento. Se declaró la falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto el demandante no acreditó el pago de la condena impuesta, lo cual es requisito para repetir contra el funcionario.

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN - En razón a la cuantía

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A, en armonía con lo previsto por el artículo 7 de la ley 678 de 2001, según el cual corresponde a esta Corporación conocer de las acciones de repetición en segunda instancia, al margen de la cuantía del proceso.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 129 / LEY 678 DE 2001 - ARTÍCULO 7

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN – Oportunidad / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPETICIÓN – Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPETICION - Regulación normativa / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPETICION – No operó. Demanda presentada portunamente

La caducidad de la acción de repetición se regía, para la época en que ocurrieron los hechos que dieron lugar al pago de la condena a cargo de la entidad demandante, por las disposiciones del artículo 136, numeral 9, del C.C.A. (...) el término de caducidad de la acción empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el inciso cuarto del artículo 177 del C.C.A., que empiezan a contarse después de la ejecutoria de la condena respectiva. Bajo el supuesto normativo anterior, se tiene que, en este caso, el pago presuntamente se realizó el 30 de octubre de 2006 y la demanda de repetición fue instaurada el 6 de junio de 2007, es decir, dentro del término de ley.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136.9 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 177

ACCION DE REPETICION - Noción. Definición. Concepto / ACCION DE REPETICION - Naturaleza / ACCION DE REPETICION - Características ACCION DE REPETICION - Finalidad

La acción de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución y desarrollado por la ley para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex-servidores públicos –o de los particulares que cumplen funciones públicas– los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos (...) la acción de repetición se erige como el mecanismo procesal con que cuenta el Estado para proteger el patrimonio público, pues, sustentado en la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex-servidores públicos, tiene el

derecho y la obligación de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para que se declare responsable al agente que, con su actuar doloso o gravemente culposo, haya causado el daño antijurídico por el cual el Estado pagó. En este orden de ideas, dicha acción tiene naturaleza eminentemente resarcitoria o indemnizatoria, de carácter público, cuya finalidad es la protección del patrimonio y de la moralidad pública, así como la eficiencia en el ejercicio de la función pública.

FUENTE FORMAL: LEY 678 DE 2001 - ARTÍCULO 2

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN - Requisitos / ACCION DE REPETICION - Presupuestos / ACCION DE REPETICION - Elementos

[P]ara la prosperidad de la acción de repetición se requiere: i) que haya una condena contra el Estado, una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, por daños imputables a la acción o a la omisión de alguna autoridad, ii) que la entidad haya hecho el pago respectivo a la víctima y iii) que se pruebe que a éste –al pago– se llegó como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo del servidor o ex servidor público demandado o de un particular mientras ejerció funciones públicas (arts. 90 de la C.P. y 77 del Decreto 01 de 1984). Los anteriores elementos deben estar debidamente acreditados por la entidad pública para que prospere la acción de repetición.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 77

ACCION DE REPETICION / ACREDITACIÓN DEL PAGO DE LA CONDENA / INSUFICIENCIA PROBATORIA

[S]e condenó al departamento de Cundinamarca al pago de los perjuicios morales y “fisiológicos”, los cuales arrojaron un monto total de \$42’840.000. No obstante, no se probó que la parte actora haya efectuado este pago al señor Duberney Rivera Cerón, pues, si bien es cierto se allegó la orden 52679 del 25 de octubre de 2006, en la que se dispuso pagar dicha suma, también es cierto que no hay ninguna prueba de que tal pago se haya realizado y que, efectivamente, el señor Rivera Cerón se encuentre satisfecho con el mismo. (...) para acreditar el pago hecho por ella no basta con que la entidad demandante aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no consta la manifestación expresa del acreedor o beneficiario de haberlo recibido a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza –se insiste– en relación con la extinción de la obligación. En el sub examine, la entidad demandante pretendió acreditar el pago de la condena en favor del señor Duberney Rivera Cerón con la mencionada orden de pago 52679, expedida por ella misma, sin que allí aparezca constancia alguna de su efectiva realización, de modo que con tal documento no es factible concluir que ese pago fue efectivamente realizado. Además, tampoco se aportó paz y salvo ni constancia de recibo o de haberse consignado en cuenta del beneficiario o de su apoderado con tal facultad de recibir. Como la entidad demandante no acreditó, entonces, haber pagado la condena impuesta, requisito necesario para que sea procedente la acción de repetición, se impone concluir que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

EXHORTO - A las Entidades Públicas para el buen ejercicio de la acción de repetición / ACCION DE REPETICION - Su buen ejercicio ayuda a la recuperación del patrimonio público

[P]ara la Sala es importante exhortar a las entidades públicas con miras a que hagan un buen ejercicio de la acción de repetición, pues se observa con preocupación que las demandas de esta naturaleza se están presentando en forma descuidada y poco diligente –como ocurrió en el presente asunto–, circunstancia que impide la realización de su fin principal, cual es la recuperación del patrimonio o recursos públicos. Así, lo que se advierte es una poca efectividad en la formulación de este tipo de acciones, situación que –realmente– ocasiona un desgaste y congestión en la administración de justicia y genera altos costos administrativos y judiciales asociados al trámite del proceso, todo lo cual, a la postre, termina produciendo un detrimento del erario mucho mayor al inicialmente causado. Así, entonces, es necesario que se asuma con mayor estudio y rigurosidad el ejercicio de las acciones de repetición y, por consiguiente, la defensa del patrimonio público.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00699-01(42606)

Actor: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Demandado: JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ MORALES

Referencia: ACCION DE REPETICIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 8 de junio de 2011, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva y negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. El 6 de junio de 2007, el departamento de Cundinamarca, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de repetición, presentó demanda contra el señor José Leonidas Narváez Morales, con el objeto de obtener la declaratoria de responsabilidad y el consecuencial reintegro de los dineros que

tuvo que pagar en cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 17 de mayo de 2006, en la que se le condenó por los perjuicios causados al señor Duberney Rivera Cerón, quien sufrió varias lesiones a causa de un accidente de tránsito en una vía de carácter departamental.

Aseguró que la causa de la condena fue la falta de mantenimiento de dicha vía, cuya responsabilidad era de la Secretaría de Obras Públicas, dependencia que estaba a cargo del señor José Leonidas Narváez Morales; en este orden de ideas, consideró que este último incurrió en una conducta gravemente culposa, pues omitió las funciones de "conservación" y "mantenimiento" de las carreteras, propias del cargo que desempeñaba.

Como pretensiones de condena, se solicitó el monto que la actora tuvo que pagar en favor del señor Duberney Rivera Cerón, esto es, la suma de \$42'840.000 (fls. 1 a 7, C. 1).

2. Por intermedio de apoderado judicial, el señor José Leonidas Narváez Morales contestó la demanda, en escrito por medio del cual se opuso a todas las pretensiones. En cuanto a los hechos, aceptó algunos como ciertos, negó otros y manifestó no constarle los demás.

Expresó que no se encuentra demostrada la culpa grave, pues, para la época en que sucedieron los hechos, solo tenía cuatro meses y siete días de posesionado en el cargo, razón por la cual no era dable concluir la negligencia o imprudencia alguna de su parte. Agregó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no hizo ninguna calificación en ese sentido y fue enfático en sostener que la causa del daño obedeció a la falta de señalización y no, como sostiene la demandante, a la falta de mantenimiento de la vía.

Formuló las excepciones que denominó "FALTA DE LEGITIMIDAD SUSTANTIVA PASIVA" Y "FALTA DE NEXO CAUSAL" (fls. 133 a 143, c. 1).

3. Vencido el período probatorio, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al representante del Ministerio Público, para que rindiera concepto (auto del 27 de abril de 2011, fl. 155, c.1).

La parte demandante solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda, toda vez que, a su juicio, se encontraba demostrada la culpa grave en que incurrió el señor Narváez Morales, teniendo en cuenta que dentro de las funciones propias de su cargo se encontraba el mantenimiento de las vías del departamento (fls. 156 a 160, c. 1).

La parte demandada solicitó que se negaran las súplicas de la demanda, pues, en su criterio, no existe nexo causal entre la condena de que fue objeto el extremo demandante y su actuación como Secretario de Obras Públicas. Agregó que no estaba acreditado el pago, razón suficiente para no analizar de fondo el presente asunto (fls. 161 a 168, c. 1).

El Ministerio Público guardó silencio.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 8 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva y negó las pretensiones de la demanda, toda vez que, a su juicio, el mantenimiento de las vías en el departamento de Cundinamarca correspondía al "Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte"¹ y no, como se indicó en la demanda, a la Secretaría de Obras Públicas; adicionalmente, arguyó que no se encontraba acreditado el pago, circunstancia que imponía negar las pretensiones de la demanda (fls. 168 a 174, c. ppal).

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora formuló recurso de apelación, por medio del cual solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda, como quiera que, en su criterio, existen suficientes elementos probatorios para declarar la responsabilidad del demandado, teniendo en cuenta que incumplió –como Secretario de Obras Públicas– la obligación legal de realizar la "... conservación y mantenimiento de la carretera" (fls. 178, c. ppal); además, expresó que el pago estaba suficientemente acreditado, pues se realizó a quien fungió como apoderado dentro del proceso

¹ Fl. 174, c. ppal.

de reparación directa en el cual se dictó la sentencia que dio lugar al presente asunto (fls. 177 y 178, c. ppal).

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación se admitió por esta Corporación el 30 de enero de 2012 (fl. 189, C. Ppal).

En el término del traslado común para presentar alegatos de conclusión (auto del 23 de marzo de 2012, fl. 192 C. Ppal), la parte demandante solicitó que se revocara la sentencia apelada, para lo cual reiteró los mismos argumentos que expuso en el recurso de apelación (fls. 196 a 203, c. ppal).

El Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia apelada, pues, según él, "... la acción de repetición objeto de estudio no cumple con los presupuestos exigidos para su prosperidad, al no ser el demandado a quien corresponde soportar el juicio de reproche en cuando a la responsabilidad administrativa en acción de repetición" (fls. 211, c. ppal).

La parte demandada guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A, en armonía con lo previsto por el artículo 7 de la ley 678 de 2001, según el cual corresponde a esta Corporación conocer de las acciones de repetición en segunda instancia², al margen de la cuantía del proceso.

2. Caducidad

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 21 de abril de 2009, radicación 25000-23-26-000-2001-02061-01(U).

La caducidad de la acción de repetición se regía, para la época en que ocurrieron los hechos que dieron lugar al pago de la condena a cargo de la entidad demandante, por las disposiciones del artículo 136, numeral 9, del C.C.A. que dice:

"9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad" (se subraya).

El texto subrayado de la norma fue declarado exequible condicionalmente, mediante sentencia C - 832 de 2001, bajo el entendido de que el término de caducidad de la acción empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el inciso cuarto del artículo 177 del C.C.A., que empiezan a contarse después de la ejecutoria de la condena respectiva.

Bajo el supuesto normativo anterior, se tiene que, en este caso, el pago presuntamente se realizó 30 de octubre de 2006³ y la demanda de repetición fue instaurada el 6 de junio de 2007⁴, es decir, dentro del término de ley.

3. Análisis del caso concreto

La acción de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución y desarrollado por la ley para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex-servidores públicos –o de los particulares que cumplen funciones públicas– los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos; al respecto, el artículo 2 de la ley 678 de 2001 prevé:

"La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el

³ La sentencia condenatoria quedó ejecutoriada el 10 de julio de 2006 (fl.421 C. 1).

⁴ Fl. 13 vto. C. 1.

particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial”.

Así, entonces, la acción de repetición se erige como el mecanismo procesal con que cuenta el Estado para proteger el patrimonio público, pues, sustentado en la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex-servidores públicos, tiene el derecho y la obligación de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para que se declare responsable al agente que, con su actuar doloso o gravemente culposo, haya causado el daño antijurídico por el cual el Estado pagó.

En este orden de ideas, dicha acción tiene naturaleza eminentemente resarcitoria o indemnizatoria, de carácter público, cuya finalidad es la protección del patrimonio y de la moralidad pública, así como la eficiencia en el ejercicio de la función pública. Sobre el particular, la Corte Constitucional expresó:

“... es importante resaltar que la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política.

“Si el legislador no hubiese creado mecanismos procesales para poder vincular a los funcionarios con el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta por el juez a la entidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para preservar la moralidad pública”⁵.

De esta manera, cuando una entidad pública formula una acción de repetición ejerce el derecho – deber constitucional de acudir a la jurisdicción, para efectos de subsanar el desmedro patrimonial acaecido en razón del pago indemnizatorio realizado.

Ahora, para la prosperidad de la acción de repetición se requiere: **i)** que haya una condena contra el Estado, una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, por daños imputables a la acción o a la omisión de alguna autoridad, **ii)** que la entidad haya hecho el pago respectivo a la víctima y **iii)** que se pruebe que a éste –al pago– se llegó como consecuencia del actuar doloso o

⁵ Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001.

gravemente culposo del servidor o ex servidor público demandado o de un particular mientras ejerció funciones públicas (arts. 90 de la C.P. y 77 del Decreto 01 de 1984). Los anteriores elementos deben estar debidamente acreditados por la entidad pública para que prospere la acción de repetición.

Pues bien, en el plenario obra copia de la sentencia del 17 de mayo de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la responsabilidad de la demandante por los perjuicios causados al señor Duberney Rivera Cerón, quien sufrió un accidente de tránsito en la vía que del municipio de "... Supatá conduce a San Francisco ..."⁶, ruta respecto de la cual el departamento de Cundinamarca no realizó el debido mantenimiento y cuidado; al respecto, en dicha sentencia se indicó (se transcribe conforme obra):

"... era entonces obligación de la demandada DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA realizar la conservación y mantenimiento de la carretera, sin embargo, en el caso en estudio fácilmente se concluye que incumplió con ésta obligación de mantenimiento ya que tanto de la prueba testimonial y de prueba documental allegada por la entidad, se establece con claridad que en la vía donde ocurrieron los hechos, se encontraba en regular estado, razón por la cual el DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA debió tomar las medidas necesarias, esto es, realizar la respectiva señalización preventiva del sitio que avisara sobre el riesgo en la zona ...

"Lo anterior, nos permite concluir que negligencia en la ejecución de las funciones propias a cargo del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA fue la causa determinante del accidente de tránsito, que trajo como consecuencia las lesiones al señor DUBERNEY RIVERA CERON".

En consecuencia, se condenó al departamento de Cundinamarca al pago de los perjuicios morales y "fisiológicos", los cuales arrojaron un monto total de \$42'840.000 (fls. 18 a 34, c. 1).

No obstante, no se probó que la parte actora haya efectuado este pago al señor Duberney Rivera Cerón, pues, si bien es cierto se allegó la orden 52679 del 25 de octubre de 2006 (fl. 117 c. 1), en la que se dispuso pagar dicha suma, también es cierto que no hay ninguna prueba de que tal pago se haya realizado y que, efectivamente, el señor Rivera Cerón se encuentre satisfecho con el mismo.

En efecto, la sola "orden de pago" no es suficiente –a juicio de la Sala– para demostrar el pago efectivo de la suma dineraria que le fue impuesta a la parte

⁶ Fl. 30, c. 1.

demandante por medio de la sentencia del 17 de mayo de 2006 (dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca). Así, pues, aquélla debió allegar no sólo el documento que reconoció y ordenó hacer el pago en favor del beneficiario, señor Rivera Cerón, como acá se hizo, sino también la constancia de haberse recibido el mismo a entera satisfacción, es decir, debió aportarse también copia de la transacción, esto es, de la consignación en favor del beneficiario o del paz y salvo suscrito por éste o por su apoderado, por ser ello lo que brinda certeza sobre el efectivo cumplimiento de la obligación de condena.

Sobre el particular, esta Corporación, en sentencia del 26 de noviembre de 2006, señaló:

“La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada. La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo de la suma dineraria que le fue impuesta por condena judicial o en la conciliación, a través de prueba que generalmente es documental, constituida por el acto en el cual se reconoce y ordena el pago a favor del beneficiario y/o su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario. El pago, en los términos del artículo 1626 del Código Civil, es la prestación de lo que se debe y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1757 ibidem. Conforme a lo anterior, no basta que la entidad pública aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no está la manifestación expresa del acreedor o beneficiario del pago sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza sobre el cumplimiento de la obligación. En efecto, en los juicios ejecutivos, según la ley procesal civil, las obligaciones de pago requieren de demostración documental que provengan del acreedor, circunstancia que en esos casos, permite la terminación del proceso por pago. Tal exigencia resulta procedente en los juicios de repetición, en consideración a que al ser su fundamento el reembolso de la suma de dinero pagada a un tercero, se parte de la base de la existencia previa de una deuda cierta ya satisfecha”⁷ (resaltado fuera de texto).

Así, lo esencial es acreditar que la obligación ha sido efectivamente satisfecha, esto es, que no exista duda alguna en relación con el hecho de que el beneficiario de la condena ha recibido lo adeudado. Corresponde a la entidad interesada allegar el documento pertinente, suscrito por quien recibió el pago, en el cual conste tal circunstancia o bien el paz y salvo expedido por el beneficiario o la declaración de éste en el mismo sentido; al respecto, esta Corporación, de manera pacífica y reiterada, ha sostenido:

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de noviembre de 2006, expediente 25.749.

“En materia probatoria, a pesar de la consagración del principio de libertad probatoria y de apreciación conforme a las reglas de la sana crítica, la prueba por excelencia del pago es, de conformidad con nuestro Código Civil, la carta de pago⁸, y en derecho comercial, el recibo⁹, documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha¹⁰”¹¹.

En el mismo sentido, en sentencia del 11 de febrero de 2010 se expresó:

“(…) Lo anterior, por cuanto quien alega haber efectuado un pago, (sic) debe probar plenamente que así fue (art. 1626 y 1757, C.C.), siendo insuficiente su sola afirmación en tal sentido; (sic) conforme lo dispone el C.P.C. (art. 232), en principio la prueba de los pagos realizados debe constar por escrito, pero en casos como el presente, (sic) no basta que la entidad pública, parte demandante en el proceso, interesada en obtener la condena del demandado, aporte documentos emanados de sus propias dependencias, tales como el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, la liquidación de la misma y la orden de pago al acreedor o beneficiario, si en ellos no consta la manifestación expresa de éste sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza sobre el cumplimiento de la obligación.

“En las anteriores circunstancias, (sic) y ante la ausencia de la prueba del pago efectivo de la indemnización a la que fue judicialmente condenada la entidad demandante, requisito que es fundamental para la prosperidad de las pretensiones, como que es el que habilita a la Administración para repetir en contra de sus funcionarios o ex funcionarios, resulta imposible acceder a las mismas”¹² (subrayado fuera del texto).

Conforme a lo anterior, es claro que para acreditar el pago hecho por ella no basta con que la entidad demandante aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no consta la manifestación expresa del acreedor o beneficiario de haberlo recibido a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza –se insiste– en relación con la extinción de la obligación. En el *sub examine*, la entidad demandante pretendió acreditar el pago de la condena en favor del señor Duberney Rivera Cerón con la mencionada orden de pago 52679, expedida por ella misma, sin que allí

⁸ Cita original [20]: Artículos 1628, 1653, 1654 y 1669 del Código Civil.

⁹ Cita original [21]: Artículos 877 y 1163 del Código de Comercio.

¹⁰ Cita original [22]: El inciso segundo del artículo 232 del Código de Procedimiento Civil señala que: “*Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión*”.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente: 18621.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2010, expediente 16458.

aparezca constancia alguna de su efectiva realización, de modo que con tal documento no es factible concluir que ese pago fue efectivamente realizado. Además, tampoco se aportó paz y salvo ni constancia de recibo o de haberse consignado en cuenta del beneficiario o de su apoderado con tal facultad de recibir.

Como la entidad demandante no acreditó, entonces, haber pagado la condena impuesta, requisito necesario para que sea procedente la acción de repetición, se impone concluir que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Por la misma razón, la Sala se abstendrá de analizar la legitimación en la causa por parte del señor José Leonidas Narváez Morales, así como si se acreditó la culpa grave o no –elemento subjetivo para la prosperidad de la acción de repetición– y se confirmará la sentencia apelada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

Finalmente, para la Sala es importante exhortar a las entidades públicas con miras a que hagan un buen ejercicio de la acción de repetición, pues se observa con preocupación que las demandas de esta naturaleza se están presentando en forma descuidada y poco diligente –como ocurrió en el presente asunto–, circunstancia que impide la realización de su fin principal, cual es la recuperación del patrimonio o recursos públicos. Así, lo que se advierte es una poca efectividad en la formulación de este tipo de acciones, situación que –realmente– ocasiona un desgaste y congestión en la administración de justicia y genera altos costos administrativos y judiciales asociados al trámite del proceso, todo lo cual, a la postre, termina produciendo un detrimento del erario mucho mayor al inicialmente causado.

Así, entonces, es necesario que se asuma con mayor estudio y rigurosidad el ejercicio de las acciones de repetición y, por consiguiente, la defensa del patrimonio público.

4. Costas

No habrá lugar a condena en costas, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, de conformidad con las previsiones del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia del 8 de junio de 2011, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la razón expuesta en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Ejecutoriado el presente fallo, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

TERCERO.- Sin costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA