



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 250002326000200700588 (42037)

Actor: NACIÓN - REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

Demandado: IVÁN DUQUE ESCOBAR, LUZ IMELDA MORALES HINCAPIÉ y HAROLD WILSON SALAZAR VIRGUEZ.

Referencia: Acción de repetición.

Tema: Repetición.

Subtema 1. Requisitos para la prosperidad de la acción.

Subtema 2. Pago efectivo de la obligación reparatoria.

Sentencia: Niega.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante contra la sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la cual negó las pretensiones.

I. SÍNTESIS DEL CASO:

En proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, la Registraduría Nacional del Estado Civil fue condenada al pago de los salarios, y las prestaciones sociales legales y extralegales dejados de percibir por un funcionario desde el momento de su desvinculación, hasta el de su reintegro. El fallador de primera instancia negó las pretensiones, por considerar que, con las resoluciones y comprobantes de egreso aportados por la actora, no se acreditaba el pago efectivo de la obligación resarcitoria. La entidad impugnó la sentencia de primer grado, esgrimiendo que dichos documentos daban cuenta del referido pago y que asimismo se había allegado material probatorio que permitía concluir que los demandados habían actuado con culpa grave.

II. ANTECEDENTES:

2.1. La demanda.

El veintitrés (23) de octubre de dos mil siete (2007), **LA NACIÓN – Registraduría Nacional del Estado Civil** (“la Registraduría”) presentó demanda¹ contra **Iván Duque**

¹ Folios 7 a 24 del cuaderno 1.



Escobar, en su condición de Exregistrador General de la Nación del Estado Civil, **Harold Wilson Salazar Virguez**, en su condición de Director 01110-04 de la Dirección de Recursos Humanos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y **Luz Imelda Morales Hincapié**, en su condición de Jefe de División de Administración de Personal 2040-07 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que, en síntesis, formuló las siguientes pretensiones: **(i)** que se declare la responsabilidad patrimonial de los demandados, por los perjuicios ocasionados a la Registraduría, con la condena impuesta mediante sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 29 de abril de 2004, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado número 25000232500020000048201, en la que le ordenó pagar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por Javier Rincón Arciniegas, entre los momentos de desvinculación y de su reintegro; **(ii)** que los demandados sean condenados solidariamente al pago de las sumas de dinero ordenadas mediante las Resoluciones 5342 del 27 de diciembre de 2004, 0632 del 4 de marzo de 2005, 5684 del 26 de diciembre de 2005 y 1675 del 20 de abril de 2005, cuyo monto, en total, asciende a quinientos treinta y nueve millones quinientos treinta y ocho mil quinientos dieciocho pesos (\$539'538.518); y **(iii)** que los demandados sean condenados en costas, conforme al artículo 55 de la Ley 443 de 1998, que modificó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo ("CCA").

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la entidad actora afirmó que:

1. Javier Rincón Arciniegas ingresó a la Registraduría Nacional del Estado Civil el 9 de diciembre de 1983, en el cargo de Ayudante de Oficina 5155-07; luego llegó a ser Técnico Administrativo y, posteriormente, Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil 0020-02 en la Circunscripción Electoral de Cundinamarca, en interinidad, hasta que, mediante la Resolución 03589 del 8 de julio de 1998, fue nombrado en propiedad en el mismo cargo.
2. Mediante la Resolución 3754 del 27 de octubre de 1999 del Registrador Nacional del Estado Civil, Iván Duque Escobar, fue declarado insubsistente el nombramiento de Javier Rincón Arciniegas.
3. A través de la Resolución 3779 del 27 de octubre de 1999, fue nombrada, como remplazo del señor Rincón Arciniegas, la abogada Elizabeth Gómez Luque, quien acreditó una experiencia de 4 años y 3 meses en actividades jurídicas, pese a que para ese cargo, se exigía una experiencia no inferior a 8 años en actividades jurídicas, con posterioridad a la obtención del título de abogado, conforme al artículo 35 del Decreto 2241 de 1986, modificado por el artículo 2º la Ley 6ª de 1990, y el artículo 128.3 de la Ley 270 de 1996.
4. La entonces Asistente de la Jefe de División de Personal, Aura María Cáceres de Melo, dejó constancia escrita de que la señora Gómez Luque acreditaba una experiencia profesional de *"solamente 4 años y 3 meses"*.
5. Aun cuando no cumplía con los requisitos legales para ocupar el cargo, el 4 de noviembre de 1999 el Director de Recursos Humanos de la Registraduría solicitó posesionar a la señora Gómez Luque como Delegada del Registrador Nacional del Estado Civil en la Circunscripción Electoral de Cundinamarca.
6. El 8 de noviembre de 1999, la señora Gómez Luque tomó posesión del cargo de Delegada del Registrador Nacional del Estado Civil 0020-02 en la Circunscripción Electoral de Cundinamarca.



7. Javier Rincón Arciniegas presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución 3754 de 1999, con la cual se declaró insubsistente el cargo que ocupaba, argumentando que el nombramiento de la señora Gómez Luque había obedecido a razones políticas y que ésta no reunía la experiencia profesional requerida, por lo que el acto administrativo estaba viciado por desviación de poder.
8. Por medio de sentencia del 29 de abril de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de la Resolución 3754 de 1999, y ordenó el reintegro del señor Rincón Arciniegas, así como el pago de los salarios y prestaciones por él dejadas de recibir desde su desvinculación hasta su reintegro. El Tribunal consideró que, con la remoción del demandante, el nominador no había buscado el mejoramiento del servicio, configurándose la desviación de poder como causal de nulidad del acto controvertido.
9. En cumplimiento del fallo, la Registraduría ordenó reintegrar al señor Rincón Arciniegas, a través de la Resolución 2500 del 7 de julio de 2004.
10. Con las Resoluciones 5342 del 27 de diciembre de 2004 y 0632 del 4 de marzo de 2005, la Registraduría reconoció y ordenó el pago de cuatrocientos cincuenta y seis millones trescientos diez mil setecientos dos pesos (\$456'310.702) y de veintiséis millones novecientos ochenta y siete mil ciento cuarenta y ocho pesos (\$26'987.178), respectivamente.
11. Mediante la Resolución 1223 de 21 de abril de 2005, la Registraduría reconoció y ordenó el pago de cuarenta y siete millones trescientos setena y un mil trescientos sesenta y siete pesos (\$12'382.117), por concepto de cesantías.
12. Por medio de la Resolución 2684 del 26 de diciembre de 2005, la Registraduría reconoció y ordenó el pago doce millones trescientos ochenta y dos mil ciento diecisiete pesos (\$12'382.117), como compensación de las vacaciones no disfrutadas en los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.
13. Con la Resolución 1675 del 210 de abril de 2007, la Registraduría reconoció y ordenó el pago de veintitrés millones ochenta y cinco mil veintinueve pesos (\$23'085.021).
14. Las anteriores sumas, fueron canceladas mediante sucesivos pagos, efectuándose el último de éstos el 24 de abril de 2007.
15. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil aprobó iniciar el presente proceso de repetición.

2.2. Trámite procesal relevante.

2.2.1. La demanda fue inadmitida con auto de 9 de noviembre de 2007² y, tras haber sido subsanada, fue **admitida**³.

2.2.2. **Luz Imelda Morales** contestó la demanda, por medio de escrito⁴ con el que se opuso a las pretensiones y pidió que se llamara en garantía a los magistrados del Consejo Nacional Electoral, por haber confirmado y ratificado la declaración de insubsistencia del cargo ocupado por el señor Rincón Arciniegas, así como el nombramiento de su remplazo. Añadió que no tuvo injerencia alguna en la designación de la señora Gómez

² Folio 227 del cuaderno 1.

³ Folio 96 del cuaderno 1.

⁴ Folios 111 a 113 del cuaderno 1.



Luque, en lo que participó únicamente su superior jerárquico, Harold Wilson Salazar Virguez, en quien recaía esa responsabilidad. Puso de presente, además, que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue demandado únicamente el señor Duque Escobar, como Registrador Nacional del Estado Civil, y que en la cuantía de la demanda no debían tenerse en cuenta los intereses causados.

En escrito separado⁵, Luz Imelda Morales formuló excepciones de: (i) no agotamiento del requisito previo de procedibilidad, porque el Consejo Nacional Electoral no procuró la conciliación de las pretensiones; (ii) falta de integración del litisconsorcio necesario; y (iii) caducidad de la acción.

2.2.3. Harold Wilson Salazar Virguez presentó escrito de contestación de la demanda⁶, con el que se opuso a las pretensiones, alegando que: (i) es discutible la apreciación de la experiencia profesional de la señora Gómez Luque, ya que las funciones de alcalde y concejal están relacionadas con el ejercicio del Derecho; (ii) como Director Nacional de Recursos Humanos no estaba investido de poder nominador, el cual recaía únicamente en el Registrador Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, por lo que Salazar Virguez no participó en los actos de insubsistencia ni de nombramiento; (iii) si el vicio determinante del acto de desvinculación fue la desviación de poder, esta quedó subsanada con la desvinculación de la señora Gómez Luque, que se produjo el 17 de agosto del 2000; (iv) en la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho se afirmó que la persona desvinculada mostraba mayores méritos que quien la reemplazó, no que esta última no reuniera los requisitos exigidos, los cuales sí reunía, por lo que Salazar Virguez no podía oponerse a su nombramiento; (v) la obligación de verificar las exigencias legales no recaía sobre el Director Nacional de Recursos Humanos, sino sobre la Jefe de División de Administración de Personal, Luz Imelda Morales Hincapié, quien elaboró el oficio en el que solicitó al Gobernador de Cundinamarca dar posesión a la señora Gómez Luque, el cual se limitó a suscribir Salazar Virguez; (vi) el fallo de nulidad y restablecimiento del derecho no fue apelado por la Registraduría, pese a que en éste se había realizado una interpretación errónea de las pruebas, siendo el daño causado así por la “*negligencia y desidia*” de la misma entidad; (vii) en la investigación disciplinaria adelantada contra Salazar Virguez no se probó que este hubiera participado en la verificación de los requisitos exigidos para el cargo de Delegado del Registrador, por lo cual sí resultó condenada Luz Imelda Morales Hincapié; y (viii) no se presentó una actuación dolosa ni gravemente culposa de Salazar Virguez, ya que este no intervino en la declaratoria de insubsistencia, ni proyectó el oficio solicitando el nombramiento de la señora Gómez Luque.

El señor Salazar Virguez formuló, además, excepciones de: (i) indebida integración del contradictorio, debido a que el Consejo Nacional Electoral participó en el nombramiento de Elizabeth Gómez Luque; (ii) pago de lo no debido, por haber cancelado compensación por no haber disfrutado de vacaciones; y (iii) caducidad de la acción.

2.2.4. Iván Duque Escobar contestó la demanda, a través de memorial⁷ con el que se opuso a las pretensiones, argumentando que: (i) a la entidad actora le corresponde probar

⁵ Folios 124 a 125 del cuaderno 1.

⁶ Folio 139 a 131 del cuaderno 1.

⁷ Folios 224 a 245 del cuaderno principal.



el dolo o culpa grave, de acuerdo con los artículos 77 y 78 del CCA, de lo cual no existe prueba; (ii) la Registraduría impetró la acción de repetición, pese a que el Comité de Conciliación unánimemente había advertido que la declaración de insubsistencia era viable, por lo que decidió no llamar en garantía a ningún funcionario en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho; (iii) la Ley 678 de 2001 rige este proceso de repetición, con excepción de los términos que hubieran empezado a correr, según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, por lo que, habiéndose realizado el último pago el 25 de abril de 2005, el término de caducidad de 2 años, previsto en el artículo 136.9 del CCA había acaecido el 23 de octubre de 2007, cuando fue presentada la demanda; (iv) no es viable el reinicio del conteo de la caducidad por la liquidación o reliquidación de intereses, como la efectuada con las resoluciones 5684 del 26 de diciembre de 2005 y 1675 del 20 de abril de 2007.

2.3. Sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de treinta (30) de junio de dos mil once (2011)⁸, en la que resolvió:

“PRIMERO.- NIÉGANESE las súplicas de la demanda.

SEGUNDO.- Sin costas en esta instancia”.

En primer lugar, el *a quo* aclaró que si bien los hechos debatidos en el *sub lite* tuvieron origen en la expedición de la Resolución 3754 del 27 de octubre de 1999, vale decir, antes de entrar en vigencia de la Ley 678 de 2001; como la demanda fue presentada luego de dicho momento, la Ley 678 resultaba aplicable al caso, únicamente en lo procesal, mas no en lo sustantivo.

Para determinar si la demanda había sido presentada oportunamente, el Tribunal tuvo en cuenta que la entidad actora había sido condenada únicamente al pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de recibir, mas no de intereses, los cuales habían sido causados por la mora de la entidad, de modo que, para el estudio de la caducidad, no tuvo en cuenta la fecha de los pagos realizados por concepto de intereses, e inició su conteo desde el 28 de diciembre de 2005, fecha esta en la que, conforme a lo expuesto en la demanda, se habría producido el último pago por prestaciones sociales. En consecuencia, como la demanda se radicó el 23 de octubre de 2007, encontró que no había operado la caducidad.

El fallador de primera instancia declaró impróspera la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario, atendiendo a que se había ordenado el reintegro del funcionario, “[...] *porque no hubo una razón justificada para su desvinculación, hecho que configuró una desviación de poder, sin que en su producción haya habido una intervención del Consejo Nacional Electoral*”.

Con respecto al fondo del asunto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca juzgó que se había acreditado la existencia de una condena judicial, pero no el pago de la

⁸ Folios 399 a 441 del cuaderno principal.



indemnización, ya que, pese a que al expediente se allegaron comprobantes de egreso expedidos por la tesorería de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no se había probado que el destinatario del pago hubiera recibido las sumas de dinero que la entidad afirmaba haberle pagado. Así, al haber incumplido la entidad demandante la carga probatoria que le era exigible (at. 177, CPP), desestimó las pretensiones de la demanda.

2.4. Trámite de segunda instancia.

2.4.1. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** interpuso **recurso de apelación**⁹, en el que solicitó que la sentencia de primer grado fuera revocada en su totalidad y, en su lugar, se condenara a los demandados “*por el evidente dolo en sus actuaciones*”, con fundamento en los siguientes cargos:

2.4.1.1. El *a quo* no valoró el testimonio de Aura Cáceres de Melo, el cual “*denota claramente la responsabilidad y la existencia de culpa grave en el actuar de los demandados*”, ya que con este se evidenció que, pese a que la testigo había advertido que Elizabeth Gómez Luque no cumplía con los requisitos exigidos para ser nombrada como Delegada del Registrador Nacional del Estado Civil en Cundinamarca, Luz Imelda Morales Hincapié y Harold Wilson Salazar proyectaron la resolución con la cual la señora Gómez Luque fue nombrada para ocupar dicho cargo, la cual fue proferida por Iván Duque Escobar.

2.4.1.2. Se probó el pago efectivo efectuado a Javier Rincón Arciniegas, debido que “[...] *oportunamente se aportó al proceso copia auténtica de los trámites, actuaciones y actos administrativos con los cuales se da[ba] cumplimiento a dicho fallo [con el que la Registraduría había sido condenada al pago de salarios y prestaciones dejadas de recibir] y se ordenó el pago, ocasionándose, consecuentemente, en el presupuesto de la [e]ntidad, una erogación, documentos todos que gozan y mantienen la presunción de legalidad al no ser controvertidos por la parte contra quien no se ha opuesto, ni tampoco desvirtuado o al menos tachado[s] de falsos [...]*”. Censuró asimismo que el *a quo* hubiera requerido un recibo o paz y salvo, en el que el señor Arciniegas Rincón hiciera constar que efectivamente había recibido la suma de dinero que la actora había ordenado pagarle, porque “[...] *si el Despacho del Magistrado Ponente, hubiese revisado someramente cada uno de los comprobantes de egreso mediante los cuales se acreditó el pago, se hubiera percatado que son transferencias electrónicas mediante las cuales el dinero se está consignando a la cuenta del señor Javier Rincón Arciniegas*”.

2.4.1.3. El fin primordial de la acción de repetición es la protección del erario público y, con ello, del bien general, por lo que la impugnante censura la posición del fallador de primer grado de “*abstenerse de conocer la realidad jurídica, y no la esencia misma del proceso, pues su fin único como director del escenario democrático en el proceso de controversia, es el de fallar con certeza [p]rocesal, la cual deberá ser concebida y dirigida con [sic] todas las filosofías y principios orientadores para tal fin, y para ello deberá hacer todo lo posible para encontrarla y poder dirimir un conflicto de interés colectivo y general con la mayor seguridad*”.

⁹ Folios 413 a 422 del cuaderno principal.



2.4.2. El recurso fue **concedido**¹⁰ y **admitido**¹¹, luego de lo cual la señora **Imelda Morales Hincapié** presentó escrito de **alegaciones de segunda instancia**¹², con el que solicitó que la sentencia de primer grado fuera confirmada.

2.4.2.1. En primer lugar, la señora Morales adujo que no existía relación de causalidad entre los hechos y pretensiones invocados en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, que llevó a que la entidad demandante fuera condenada, y los hechos y pretensiones de la acción de repetición contra ella, debido a que: (i) la acción de nulidad y restablecimiento se adelantó contra el entonces Registrador Nacional del Estado Civil; (ii) dicha acción versó sobre la declaratoria de insubsistencia de Javier Rincón, no sobre el nombramiento de la señora Gómez Luque, lo que resulta completamente ajeno y puede atribuírsele únicamente al funcionario nominador; (iii) la señora Morales Hincapié no tenía siquiera potestad para proponer el nombramiento de la abogada Gómez Luque; (iv) los actos administrativos de nombramiento de personal pueden elaborarse aun cuando esté pendiente de la verificación de los requisitos, los cuales tienen que ser acreditados en el momento de la posesión; y, (v) que en el procedimiento de nombramiento, el cual describe detalladamente, la señora Morales se limitó a proyectar las resoluciones de posesión, en las que se especificaba que debían aportarse los documentos con los que se demostrara el cumplimiento de los requisitos y, a diferencia de lo ocurrido en los demás once (11) nombramientos de Delegados que se realizaron el mismo día, el oficio que tenía por objeto el nombramiento de la señor Gómez Luque no fue suscrito por Imelda Morales, sino por Harold Wilson Salazar, "*por razones que se desconocen*".

En segundo lugar, Imelda Morales Hincapié se sumó a lo argumentado por los demás demandados, en cuanto a que: (i) la Registraduría omitió recurrir el fallo condenatorio; (ii) no se aportó material probatorio con el que se demostrara el dolo o la culpa grave de Morales Hincapié, ni sobre su autoría en los hechos que dieron lugar a la condena impuesta a la entidad demandante; (iii) debió haberse vinculado al Consejo Nacional Electoral, ya que ese organismo aprobó el nombramiento de la abogada Gómez Luque, pese a la objeción de uno de sus integrantes; (iv) la acción de repetición caducó, porque el último pago se efectuó el 26 de abril de 2005; y, (vi) no se probó el pago de la condena impuesta a la Registraduría, ya que en el expediente no reposa paz y salvo expedido por el destinatario.

2.4.2.2. El señor **Iván Duque Escobar** formuló **alegatos de conclusión**¹³ en los que reprodujo los argumentos del fallo de primera instancia y puso de presente que, de conformidad con la jurisprudencia contencioso administrativa, en casos como el presente debía acreditarse que: el funcionario tenía pleno conocimiento de que, con su conducta, estaba violando la ley u omitiendo una realidad fáctica, con el propósito consciente de producir un daño; o que desplegó una conducta negligente y descuidada en grado sumo, encontrándose en un estado inexcusable de ignorancia sobre las normas que rigen la función administrativa. Sin embargo, aduce, lo anterior no se probó en el *sub lite*.

¹⁰ Folio 424 del cuaderno principal.

¹¹ Folio 428 del cuaderno principal.

¹² Folios 431 a 438 del cuaderno principal.

¹³ Folios 439 a 445 del cuaderno principal.



2.4.2.3. La **Registraduría General de la Nación** radicó **escrito de alegatos de conclusión**¹⁴ en los que reiteró lo argumentado previamente en sustento del recurso de alzada.

2.4.2.4. El **Ministerio Público** emitió **concepto**¹⁵, con el que solicitó que la sentencia de primera instancia fuera confirmada, porque los documentos que obran en el expediente no son prueba del pago efectivo de la condena judicial impuesta a la Registraduría.

2.4.2.5. A través de oficio del 3 de marzo de 2016¹⁶, el Consejero de Estado **Guillermo Sánchez Luque** manifestó que se encontraba incurso en la **causal de impedimento** establecida en el artículo 150.9 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”), por tener una relación de amistad íntima con uno de los miembros del Comité de Conciliación y Defensa de la entidad demandada, quien intervino en una de las sesiones para decidir sobre la fórmula de acción. Esta solicitud de impedimento fue **aceptada**, mediante auto del Despacho del Consejero sustanciador del 18 de abril de 2016¹⁷.

2.4.2.6. Con oficio del 28 de junio de 2016¹⁸, el Consejero de Estado **Jaime Orlando Santofimio Gamboa** se declaró **impedido** por la causal establecida en el artículo 141.9 del CP, debido a que tuvo una amistad íntima y fue apoderado del demandado Iván Duque Escobar. El impedimento fue **aceptado**, con auto del 24 de noviembre de 2016¹⁹.

2.4.2.7. En razón a la aceptación de los impedimentos de los Consejeros de Estado Guillermo Sánchez Luque y Jaime Orlando Santofimio Gamboa, el veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) se efectuó **el sorteo de conjuces**, en el que fueron seleccionados Luis Ferney Moreno Castillo y Felipe Navia Arroyo²⁰.

2.4.2.8. Con auto del primero (1º) de marzo de dos mil diecinueve (2019)²¹, la Sala, constituida con los conjuces previamente seleccionados: (i) declaró la nulidad del auto del treinta (30) de octubre de dos mil diecisiete (2017)²², con el que había decretado prueba de oficio; y (ii) procedió **a decretar una nueva prueba de oficio**.

2.4.2.9. La Registraduría Nacional del Estado Civil, el dieciocho (18) de marzo de dos mil diecinueve (2019), en oficio O-2019-668-AHGR, allegó respuesta al requerimiento efectuado²³.

2.4.2.10. El Despacho corrió traslado de los documentos allegados con el oficio anteriormente mencionado en auto del (8) ocho de julio de dos mil diecinueve (2019),

¹⁴ Folios 446 a 455 del cuaderno principal.

¹⁵ Folios 457 a 462 del cuaderno principal.

¹⁶ Folio 464 del cuaderno principal.

¹⁷ Folio 466 del cuaderno principal.

¹⁸ Folio 468 del cuaderno principal.

¹⁹ Folios 470 y 471 del cuaderno principal.

²⁰ Folio 488 del cuaderno principal.

²¹ Folios 489y 490 del cuaderno principal.

²² Folios 473 y 474 del cuaderno principal.

²³ Folios 491-493 del cuaderno principal.



ante lo que, tanto el accionado²⁴ como la accionante²⁵ hicieron el respectivo pronunciamiento.

2.4.2.11. Ante el nombramiento como consejero de la Sección Tercera e integrante de la Subsección C del Magistrado Nicolas Yepes Corrales, el ponente, se vio en la necesidad de pronunciarse respecto de la integración de la Sala, realizando pronunciamientos para tal fin en autos del: **I)** el siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), en el que se puso el expediente a disposición del Dr. Yepes Corrales para procurar su pronunciamiento respecto de si consideraba estar impedido en el proceso. **II)** auto del veintinueve (29) de noviembre del dos mil diecinueve, en el que, ante la no manifestación de impedimento²⁶ del Dr. Yepes Corrales, se cita a las partes y al ministerio público para celebrar audiencia de exclusión de conjuez el tres (3) de diciembre de la misma anualidad.

2.4.2.12. Una vez llegada la fecha de la audiencia de exclusión de conjuez, concurrieron al Despacho del magistrado ponente y presidente de la Sala de Subsección C, Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas los señores: María Catalina Mónica Barbosa Jiménez en calidad de apoderada de la demandada Luz Imelda Morales, Iván Darío Gómez Lee como Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, Esteban David Rivera Bueno en calidad de secretario ad hoc de la Sala de subsección C, realizando el respectivo sorteo de exclusión, en el que resultó por fuera de la presente sala de decisión, el Conjuez Luís Ferney Moreno Castillo.

2.4.2.13 Así las cosas, se entiende conformada la sala para decidir del presente asunto por los magistrados Jaime Enrique Rodríguez Navas, Nicolás Yepes Corrales y el conjuez doctor, Felipe Navia Arroyo.

III. CONSIDERACIONES:

3.1. Presupuestos de la sentencia de mérito.

3.1.1. Jurisdicción y competencia.

La jurisdicción contencioso administrativa conoce de los procesos de repetición contra agentes que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan originado una condena contra una entidad pública, conforme al artículo 58 del CCA y el artículo 7 de la Ley 678 de 2001. El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto, según el inciso 2º del artículo 7 de la Ley 678 de 2001 y el artículo 129 del CCA, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998.

3.1.2. Vigencia de la acción.

El 29 de abril de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de la Resolución 3754 de 1999²⁷. Por lo tanto, el término de vigencia de la presente acción

²⁴ Folios 496-501 del cuaderno principal.

²⁵ Folios 502-503 del cuaderno principal.

²⁶ Folio 508 del cuaderno principal.

²⁷ Folios 63 a 83 del cuaderno 2.



comenzó a correr cuando se encontraba vigente la Ley 678 de 2001, esto es, después del 4 de agosto de 2001²⁸, definiéndose así dicho término conforme a esta ley.

De acuerdo con el artículo 11 de Ley 678 de 2001 y lo establecido por la Corte Constitucional en sentencias C-832 de 2001²⁹ y C-394 de 2002³⁰, la acción de repetición tiene un término de caducidad de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a aquel en el que la condena hubiera sido pagada por la entidad o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de los dieciocho (18) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, según lo previsto en el inciso 4º del artículo 177 del CCA³¹.

Ahora bien, en el *sub lite* se acreditó que: (i) la Registraduría fue condenada con sentencia del 29 de abril de 2004³² (expediente número 2000-0462), la cual cobró ejecutoria el veintiocho (28) de mayo de dos mil cuatro (2004); (ii) la Registraduría contaba con un plazo de dieciocho (18) meses para dar cumplimiento a lo fallado, el cual se cumplió el veintiocho (28) de noviembre del dos mil cinco (2005); y, (iii) la demanda que dio inicio a este proceso fue presentada el veintitrés (23) de octubre de dos mil siete (2007)³³.

Si bien se acreditó que la Registraduría Nacional del Estado Civil ordenó que, tras el veintiocho (28) de noviembre de dos mil cinco (2005), se efectuaran pagos por concepto de intereses moratorios y compensación de vacaciones de los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, esto no seá tenidos en cuenta, para dar inicio al conteo del término de caducidad, ya que tales pagos fueron posteriores al término máximo de dieciocho (18) meses, a partir del cual comienza a contarse el término de caducidad, pese a que no se hubiera efectuado el pago total de la obligación reparatoria. Por lo tanto, en el *sub lite*, el plazo para presentar la demanda de repetición caducaba el veintinueve (29) de noviembre del dos mil siete (2007). **Como la demanda fue radicada el veintitrés (23) de octubre de dos mil siete (2007), la Sala concluye que su presentación fue oportuna.**

3.1.3. Legitimación en la causa.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, es la entidad llamada a representar a LA NACIÓN en el proceso de la referencia, habida cuenta que fue la entidad condenada

²⁸ Según el artículo 31 de la Ley 678 de 2001, “[l]a presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias” y ésta fue publicada en el Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001.

²⁹ “Declarar EXEQUIBLE la expresión ‘contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad’, contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, bajo el entendido que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-832 de 2001.

³⁰ “Tercero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados en esta Sentencia, el segundo inciso del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, bajo el entendido que la expresión ‘Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago’ contenida en él, se somete al mismo condicionamiento establecido en la Sentencia C-832 de 2001, es decir, que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”. CONSTITUCIONAL. Sentencia C-394 de 2002.

³¹ CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “Artículo 177. [...] Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria”.

³² Folio 94 (reverso) del cuaderno 1.

³³ Folio 24 (reverso) del cuaderno 1.



patrimonialmente en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que concluyó con la sentencia del veintinueve (29) de abril de dos mil cuatro (2004), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso con expediente número 2000-0462, como consecuencia de la expedición del acto administrativo declarado nulo, valga decir, la Resolución 3754 del 27 de octubre de 1999.

De acuerdo con lo señalado en la copia³⁴ del oficio GHT-RC-4122³⁵ del 21 de septiembre de 2006, suscrito por la Coordinadora de Registro y Control de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para el 27 de octubre de 1999, día en el que fue declarado insubsistente el nombramiento de Javier Rincón Arciniegas³⁶ y Elizabeth Gómez Luque fue nombrada en reemplazo suyo³⁷: (i) **Imelda Morales Hincapié** se desempeñaba el cargo de Jefe de División 2040-14 – División Administración de Personal – Dirección Nacional de Recursos Humanos; (ii) **Harold Wilson Salazar Virguez** ocupaba el cargo de Director 0110-04 – Dirección Nacional de Recursos Humanos; e, (iii) **Iván de Jesús Duque Escobar** era Registrador Nacional del Estado Civil 0010-01.

El *sub judice* se originó con la condena judicial pecuniaria que la Registraduría soportó como consecuencia de la declaración de nulidad y restablecimiento administrativo del acto administrativo con el que fue declarada la insubsistencia del nombramiento de Javier Rincón Arciniegas. Dicho acto fue proferido por **Iván de Jesús Duque Escobar**, como Registrador Nacional del Estado Civil³⁸, por lo que –para este Colegiado– **se encuentra legitimado en la causa por pasiva**.

Conforme a los razonamientos expuestos en la sentencia del 29 de abril de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso con expediente número 2000-0462³⁹, la insubsistencia del nombramiento del señor Rincón Arciniegas fue declarada nula, porque la persona que fue nombrada en reemplazo suyo tenía una experiencia y conocimientos inferiores a los de aquel, lo que evidenciaba que con su

³⁴ “En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos. || Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas. || El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970. || En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.). || Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad”. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022.

³⁵ Folios 102 y 103 del cuaderno 2.

³⁶ Folio 1 del cuaderno 2.

³⁷ Folio 2 del cuaderno 2.

³⁸ Folio 1 del cuaderno 2.

³⁹ Copia auténtica obrante a folios 70 a 94 del cuaderno 1.



despido no se buscaba un mejoramiento del servicio⁴⁰. El nombramiento de la persona que reemplazó al señor Rincón Arciniegas se produjo –según lo afirmado en la demanda⁴¹– gracias a actuaciones irregulares de **Harold Wilson Salazar** y **Luz Imelda Morales**, por lo que la **Sala reconoce su legitimación en la causa por pasiva**.

3.2. Régimen jurídico aplicable al caso.

Los hechos que dieron lugar a la condena de la entidad actora se produjeron el 27 de octubre de 1999, día en el cual fue expedido el acto administrativo con el que la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró insubsistente el nombramiento de Javier Rincón Arciniegas⁴². En consecuencia, a los aspectos sustanciales *del sub judice* le son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 90 de la Constitución Política de 1991, y 77 y 78 del Decreto-Ley 01 de 1984⁴³.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁴⁴, en lo procesal se aplican las disposiciones contenidas en la Ley 678 de 2001, por ser la normativa vigente al momento de presentación de la demanda⁴⁵.

3.3. Problema jurídico.

¿Constituyen unos documentos emitidos por la entidad demandante prueba del pago efectivo de la obligación reparatoria, como requisito de prosperidad de las pretensiones de repetición?

3.4. Análisis de los requisitos de la acción de repetición.

3.4.1. La acción de repetición está encaminada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública. Es, a su vez, una acción civil, de carácter patrimonial, con la que se busca reintegrar a las arcas públicas el valor de la condena pagada por el Estado, como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes. Con la acción de repetición se busca así garantizar los principios de la función pública,

⁴⁰ “[...] existen evidencias de que existieron móviles diferentes a la mejora del servicio en la designación de los nuevos delegados de la Registraduría, los cuales reemplazaron a los existentes. Puesto que la persona que ocupó el cargo del actor no tenía la misma experiencia ni contaba con los conocimientos que su antecesor tiene en materia electoral. [...] A manera de conclusión señalamos que de la confrontación entre hojas de vida del actor y de la [sic] Doctora GÓMEZ LUQUE, resulta evidente que esta última, para el momento de su designación como Delegada del Registrador Nacional del Estado Civil en la Circunscripción Departamental de Cundinamarca, carecía de la experiencia y no contaba con los conocimientos que su antecesor tenía en asuntos electorales, dada su larga trayectoria en la entidad demandada. [...] [L]a sala acogiendo el criterio expuesto por el H. Consejo de Estado, accederá a las súplicas de la demanda, toda vez que se encuentra demostrado la desviación de poder, pues se reitera, que con el retiro del actor, no se mejoró el servicio”. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sala de Descongestión, Sección Segunda, Subsección D. Sentencia del 29 de abril de 2004, exp. 2000-048.

⁴¹ Folios 18 a 21 del cuaderno 1.

⁴² Folio 1 del cuaderno 2.

⁴³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de 5 de diciembre de 2006, exp. 22056; sentencia 2 de mayo de 2007, exp. 18621; sentencia de 6 de marzo de 2008, exp. 26227; 16 de julio de 2008, exp. 29221. En sentido similar, se ha pronunciado la Subsección C de la Sección Tercera, en: sentencia del 10 de diciembre de 2016, exp. 43583; sentencia del 19 de julio de 2017, exp. 55025; sentencia del 19 de diciembre de 2017, exp. 39980; sentencia del 18 de junio del 2018, exp. 54692; y sentencia del 9 de julio de 2018, exp. 58789.

⁴⁴ Modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso.

⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 10 de diciembre de 2016, exp. 43583; sentencia del 19 de julio de 2017, exp. 55025; sentencia del 19 de diciembre de 2017, exp. 39980; sentencia del 18 de junio del 2018, exp. 54692; y sentencia del 9 de julio de 2018, exp. 58789.



en conjunción con los fines retributivos y preventivos inherentes a su esencia. En todo caso, no tiene un carácter sancionatorio⁴⁶⁻⁴⁷.

3.4.2. En jurisprudencia reiterada⁴⁸, la Sección Tercera ha identificado los elementos que deben acreditarse para que prosperen las pretensiones de repetición formuladas por el Estado contra sus agentes. Los tres primeros requisitos tienen un carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda. El último de los requisitos, por su parte, es de carácter subjetivo y está sometido al Derecho vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado, que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición.

3.4.3. De conformidad con lo establecido en el artículo 357 del CPC⁴⁹, la Sala procederá a desatar el recurso de apelación interpuesto únicamente por la entidad demandante, dentro su órbita competencial, la cual está definida por las razones de inconformidad expresadas por el recurrente en el escrito de sustentación del recurso de apelación, así como los temas implícitos en aquellos aspectos que el recurrente propone expresamente en su escrito de apelación⁵⁰.

En consecuencia, la Sala verificará si en el asunto de autos se acreditó el pago efectivo de la obligación reparatoria en cabeza de la entidad demandante y, en caso de que esto se estableciere, analizará si se acreditó que la condena judicial que soportó la Registraduría fue el resultado de una conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores o exservidores públicos demandados. En ello, tendrá en cuenta que –como lo ha reiterado esta Corporación– el derecho y deber de ejercer la acción de repetición comporta el ejercicio prolífico de la carga de probar los presupuestos objetivos y subjetivos para la prosperidad de las pretensiones, en atención a los altos intereses que la repetición persigue⁵¹.

⁴⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de mayo de 2017, exp. 54612.

⁴⁷ YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª edición, editorial Temis, Bogotá, 2014, pp. 328 a 330; GIL BOTERO, Enrique. *Responsabilidad Extracontractual del Estado*, 6ª edición, editorial Temis, Bogotá, 2014, p. 713.

⁴⁸ Al respecto, entre otras: sentencia de Sala Plena del 5 de diciembre de 2006, exp. 22056. sentencia de Sala Plena del 27 de diciembre de 2006, exp. 22099; sentencia de Sala Plena del 3 de octubre de 2007, exp. 24844; sentencia de Sala Plena del 26 de febrero de 2009, exp. 30329; sentencia de la Sala Plena del 13 de mayo de 2009, exp. 25694; sentencia de Sala Plena del 28 de abril de 2011, exp. 33407; sentencia de la Subsección C del Sentencia del 19 de julio de 2017, exp. 55025; sentencia de la Subsección C del 18 de junio del 2018, exp. 54692; y, sentencia de la Subsección C del 9 de julio de 2018, exp. 58789.

⁴⁹ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 357. “La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. [...]”.

⁵⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, exp. 46005.

⁵¹ “Es del caso advertir a la entidad demandante que el derecho-deber de ejercer la acción de repetición contra los funcionarios y exfuncionarios o particulares que ejerzan funciones públicas, comporta tanto el desarrollo efectivo de la carga de la prueba tanto al incoar la acción como durante las etapas previstas para ello dentro del proceso, con el fin de demostrar judicialmente los presupuestos objetivos (sentencia condenatoria y pago) y la conducta dolosa o gravemente culposa del agente público, por la cual debe reparar al Estado las sumas que éste canceló a las víctimas dentro de un proceso indemnizatorio, lo que además se traduce en garantizar el derecho de defensa dentro del proceso al demandado servidor o ex servidor público o particular que ejerció función pública, de suerte que le permita presentar sus pruebas y contradecir las que se aduzcan en su contra para responsabilizarlo por los hechos que originaron una indemnización o el pago de una condena. || No se satisface esta conducta procesal cuando la actora se limita a afirmar o incluso, en principio, cuando simplemente allega al expediente la sola sentencia de condena a cargo del Estado⁵¹, puesto que este juicio no se trata de una pretensión ejecutiva en contra del servidor público, sino de un proceso contencioso y declarativo de su responsabilidad por culpa grave o dolo en su acción u omisión que habría ocasionado un daño que resarciría el Estado, y en el cual el interesado en obtener una sentencia favorable de la jurisdicción deberá



3.4.4. En primer lugar, este Colegiado procederá a analizar si en el asunto de autos se acreditó el pago efectivo de la obligación reparatoria. Como prueba de este elemento, fueron decretados las siguientes pruebas allegadas al proceso de manera oportuna y regular:

3.4.4.1.- Copia auténtica de la **Resolución 2500 del 7 de julio de 2004**⁵², con la que la Registradora Nacional del Estado Civil ordenó reintegrar a Javier Rincón Arciniegas al cargo de Delegado Departamental 0020-04, así como “[...] *reconocer y cancelar todos los salarios, primas y demás prestaciones legales y extralegales dejados de devengar entre la fecha del despido y la fecha en que se haga efectivo el reintegro*”, en cumplimiento de la sentencia del 29 de abril de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso con expediente número 2000-0462.

3.4.4.2.- Copia auténtica de la **Resolución 5342 del 27 de diciembre de 2004**⁵³, con la que la Registraduría ordenó pagar a Javier Rincón Arciniegas: (i) trescientos setenta y seis millones trescientos ochenta y dos mil cuatrocientos ochenta y cuatro pesos (\$376'382.484), por concepto de sueldos, primas técnicas, “*Ley 4ª*”, alimentación, primas de navidad y vacaciones, bonificación por servicios, “*Remuneración Elect.*”, y “*Bonif. por Rec.*”, más intereses corrientes y de mora, correspondientes al periodo transcurrido entre octubre de 1999 y noviembre de 2004; y (ii) setenta y nueve millones novecientos veintisiete mil ochocientos sesenta pesos (\$79'927.860), por concepto de aportes a la seguridad social (salud, pensión y F.S.P.), más intereses de mora, por el lapso comprendido entre octubre de 1999 y noviembre de 2004.

3.4.4.3.- Copia del **comprobante de egreso 4646 del 29 de diciembre de 2004**⁵⁴, emitido con fundamento en la Resolución 5342 de 2004, por un valor de trescientos veintiocho millones novecientos noventa y cinco mil ciento ochenta y seis pesos (\$328'995.186), luego de descontarse las deducciones por retención en la fuente, aportes fondos pensionales privados y aportes a la seguridad social, por cuarenta y siete millones cuatrocientos veintisiete mil seiscientos cincuenta y seis pesos (\$47'427.656).

3.4.4.4.- Copia del **comprobante de egreso 1185 del 8 de abril de 2005**⁵⁵, emitido con base en la Resolución 5342 de 2004, por un monto de cien millones novecientos diecisiete mil doscientos setenta y nueve pesos (\$100'.917.279).

3.4.4.5.- Copia auténtica de la **Resolución 0623 del 4 de marzo de 2005**⁵⁶, por medio de la cual la Registraduría ordenó pagar a Javier Rincón Arciniegas: (i) diecinueve millones trescientos setenta y ocho mil cien pesos (\$19'378.100), por aportes a seguridad social (salud, pensión y F.S.P.); (ii) un millón seiscientos once mil trescientos diecinueve

desplegar una actividad probatoria prolífica, acorde y proporcional con dicho interés, siendo, por tanto, indispensable que sea celoso en atender la carga procesal probatoria que implica el acreditamiento de los elementos que han sido explicados, para el éxito y prosperidad de las pretensiones y el aseguramiento de los fines constitucionales y legales de la acción de repetición, lo cual no se evidenció en el presente caso. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencias del 31 de agosto de 2006, exp. 17.482; 1º de octubre de 2006, exp. 28448; 28 de abril de 2010, exp. 33407.

⁵² Folios 30 a 31 del cuaderno 1.

⁵³ Folios 32 a 53 del cuaderno 1.

⁵⁴ Folio 63 del cuaderno 1.

⁵⁵ Folio 66 del cuaderno 1.

⁵⁶ Folios 32 a 42 del cuaderno 1.



pesos (\$1'611.319), por concepto del mayor valor de aportes patronales de seguridad social, conforme a la escala de asignaciones básicas fijada en el Decreto 4179 del 19 de diciembre de 2014; (iii) dos millones trescientos veintidós mil quinientos ochenta y seis pesos (\$2'322.586), por mayor valor de sueldos y prestaciones, según la escala de asignaciones básicas fijada en el Decreto 4179 del 19 de diciembre de 2014; y, (iv) tres millones seiscientos setenta y cinco mil ciento cuarenta y tres pesos (\$3'675.143), por mayor valor por intereses causados entre el 21 de diciembre de 2004, tomado como fecha de corte para la liquidación de intereses efectuada en la resolución 5342 de 2004, y el 30 de diciembre de 2004, fecha en la que se efectuó el pago.

3.4.4.6.- Copia del **comprobante de egreso 992 del 16 de marzo de 2005**⁵⁷, emitido con base en la Resolución 0623 de 2005, por un monto de cinco millones ochocientos treinta y ocho mil ciento veintinueve pesos (\$5'838.129), por concepto de nómina por pagar.

3.4.4.7.- Copia del **comprobante de egreso 993 del 16 de marzo de 2005**⁵⁸, emitido con fundamento en la Resolución 0623 de 2005, por un monto de veinte millones novecientos ochenta y nueve mil cuatrocientos diecinueve pesos (\$20'989.419), por concepto de nómina por pagar.

3.4.4.8.- Copia de la **Resolución 5684 del 26 de diciembre de 2005**⁵⁹, a través de la cual la Registraduría ordenó pagar a Javier Rincón Arciniegas doce millones trescientos ochenta y dos mil ciento diecisiete pesos (\$12'382.117), por concepto de compensación de vacaciones de los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004⁶⁰.

3.4.4.9.- Copia del **comprobante de egreso 4808 del 28 de diciembre de 2005**⁶¹, emitido con base en la Resolución 5684 de 2005, por un monto de doce millones trescientos ochenta y dos mil ciento diecisiete pesos (\$12'382.117).

3.4.4.10.- Copia auténtica de la **Resolución 1675 del 20 de abril de 2007**⁶², con la que la Registraduría ordenó pagar a Javier Rincón Arciniegas veintitrés millones ochenta y cinco mil veintidós pesos (\$23'085.021), por concepto de intereses moratorios causados entre el 28 de mayo y el 29 de diciembre de 2004, día en el que efectivamente se efectuó el pago, conforme al comprobante de egreso 4646, menos el valor pagado por concepto

⁵⁷ Folio 64 del cuaderno 1.

⁵⁸ Folio 65 del cuaderno 1.

⁵⁹ Copia auténtica visible a folios 54 y 55 del cuaderno 1.

⁶⁰ Para proceder a este reconocimiento, la Directora Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil tuvo en cuenta que: "2. Las vacaciones son una de las prestaciones sociales a que tiene derecho todo empleado o servidor público en servicio activo, teniendo en cuenta que la sentencia ordenó reconocerle todas las prestaciones sociales dejadas de percibir desde el momento de la desvinculación, es decir, durante todo el tiempo que permaneció fuera del servicio, circunstancia que no le es atribuible al funcionario, dado que la misma se produjo por haber sido declarado insubsistente su nombramiento, acto que fue declarado nulo por sentencia judicial, lo que implica que, a título de restablecimiento del derecho a [e]ntidad deberá reconocerle las prestaciones sociales dejadas de percibir, entre ellas, las vacaciones a que tenía derecho dentro del lapso en que quedó retirado del servicio, como si no hubiera sido separado del mismo, toda vez que al ser invalidado el acto administrativo respectivo, las cosas vuelven al estado anterior en que se encontraban cuando fue producido. || 3. Para compensación de las vacaciones no disfrutadas por el trabajador durante el tiempo que estuvo separado del servicio, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá en consecuencia proceder al cumplimiento del fallo proferido el 29 de abril de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo indicado". Ibid.

⁶¹ Folio 68 del cuaderno 1.

⁶² Folios 56 a 58 del cuaderno 1.



de intereses corrientes y moratorios, conforme a las resoluciones 5342 de 2004 y 0632 del 2005.

3.4.4.11.- Copia del **comprobante de egreso 1217 del 24 de abril de 2007**⁶³, emitido con fundamento en la Resolución 1675 de 2007, por un monto de veintitrés millones ochenta y cinco mil veintiún pesos (\$23'085.021).

3.4.4.12.- **Constancia de la Coordinadora del Grupo de Pagaduría de la Registraduría Nacional del Estado Civil**, fechada el 31 de diciembre de 2018, en la que certifica los anteriores pagos, tras haber “[...] *consultado el aplicativo interno de pagos leader y los soportes físicos en el archivo físico del área de Pagaduría [...]*”, de los cuales se referencian únicamente las resoluciones y comprobantes de egreso previamente referidos⁶⁴.

3.4.5.1. Ahora bien, sobre la prueba del pago de la indemnización impuesta o conciliada por la actora, la jurisprudencia de la Sección Tercera, referida por esta Subsección en varias oportunidades⁶⁵ y recientemente reiterada por la Sala Plena de la Sección⁶⁶ ha considerado que:

*«La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo de la suma dineraria que le fue impuesta por condena judicial, o conciliación, o cualquier otra forma de terminación del conflicto, a través de prueba que generalmente⁶⁷ 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 efectivo, en los términos del artículo 1.626 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 1.757 *ibídem*. 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, la ley procesal civil, al regular los juicios ejecutivos, prevé que 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*

⁶³ Folio 69 del cuaderno 1.

⁶⁴ Folio 477 del cuaderno principal.

⁶⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 19 de julio de 2017, exp. 55025; 18 de junio del 2018, exp. 54692; y del 9 de julio de 2018, exp. 58789.

⁶⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 15 de noviembre de 2018, exp. 43664.

⁶⁷ *«El artículo 232 del Código de Procedimiento Civil dispone que en los eventos en que se trate de probar el pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito será apreciado como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias especiales en que tuvo lugar el mismo, haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión, situación que no es común debido a la prudencia y diligencia de todas las personas que acostumbran utilizar en sus relaciones jurídicas».*



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 satisfecha⁶⁸» (énfasis propio)⁶⁹.

Adicionalmente, la Sección Tercera⁷⁰ y la Subsección B⁷¹ han iterado que:

“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 pago,⁷² y en derecho comercial, el recibo⁷³, documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha^{74,75}.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que el artículo 1386 del Código de Comercio prevé que el recibo de depósito constituye plena prueba del pago, la Sección Tercera concluyó recientemente que:

“En definitiva, en procesos de repetición, el pago efectivo de la obligación reparatoria por parte de la entidad demandante puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba, en tanto en cuanto, permita concluir que la obligación ha sido efectivamente satisfecha, esto es, que no exista duda alguna de que el beneficiario de la condena recibió lo adeudado, para lo cual puede allegarse un documento suscrito por quien recibió el pago, en el que conste tal circunstancia, o paz y salvo expedido por el beneficiario, o la declaración de éste en el mismo sentido, o certificado de depósito o transferencia expedido por el banco.

En atención a lo anterior, cabe recordar, a modo de ejemplo, que en asuntos similares [la Subsección C] ha concluido que este requisito de prosperidad de la acción de repetición se encuentra acreditado con: (i) certificación de entidad bancaria de que se recibieron los pagos ordenados y recibo de consignación de cesantías al Fondo Nacional del Ahorro [76];

⁶⁸ Sobre el tema pueden consultarse las siguientes providencias proferidas por la Sección Tercera: 27 de noviembre de 2006. Exp: Expediente: 22.099. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 8 de marzo de 2007. Exp: 25.749. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

⁶⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 26 de febrero de 2009, exp. 30329. En sentido similar: “La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, a través de prueba que, en caso de ser documental, generalmente suele constituirse por el acto mediante 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 1.626 del Código Civil, es la ejecución de la prestación debida y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.757 *ibidem*. En consecuencia, 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 en relación con la extinción de la obligación”. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 28 de abril de 2010, exp. 33407.

⁷⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencias del 2 de mayo de 2007 (exp. 18.621) y del 15 de noviembre de 2018 (exp. 43664).

⁷¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencias del 28 de septiembre de 2017 (exp. 36.162) y del 19 de septiembre de 2019 (exp. 49986).

⁷² Artículos 1628, 1653, 1654 y 1669 del Código Civil».

⁷³ Artículos 877 y 1163 del Código de Comercio».

⁷⁴ 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”».

⁷⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 5 de diciembre de 2006, exp. 22.056. Reiterada, entre otras, en: sentencia de la Sala Plena de 11 de febrero de 2009, exp. 29926; sentencia de la Sala Plena de 8 de julio de 2009, exp. 22120; sentencia de la Subsección C el 24 de julio de 2013, exp. 4616; y, sentencia de la Subsección A del 16 de junio de 2015, exp. 2756.

⁷⁶ «Respecto de la tercera exigencia, esto es, el pago efectivo, la entidad demandante allegó copia auténtica de la Resolución nro. 0428 del 19 de febrero de 2010, proferida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, [p]or la cual se da cumplimiento a la sentencia de cuatro (4) de marzo de dos mil nueve (2009), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, y se reconoció a



(ii) paz y salvo en el que consta que fue recibido el pago de la condena [77]; y (iii) comprobantes de cheque, en los que consta el nombre del girado, con firma de recibido, y copia de la Consulta Estado Pagos a Terceros realizados a cuentas bancarias [78].

3.4.5.2. Este criterio de comprobación del pago efectivo de la indemnización por la demandante en repetición, según el cual se requiere certificado bancario o constancia de recibido del *accipines*, ha sido seguido por la Subsección A.

En sentencia del 24 de enero de 2019⁷⁹, la Subsección A desestimó las pretensiones de repetición, por considerar que no se había acreditado el pago. Partió, para ello, del

favor de la señora Nydia Marisol García Garnica la suma de 210.113.159, por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos correspondientes al cargo desempeñado, \$17.057.648 por concepto de auxilio de cesantía, factor de protección e intereses causados; orden de pago nro. 1238 del 5 de marzo de 2010, en la que se dispuso pagar el valor de \$223.683.317 a favor de la señora Nydia Marisol García Garnica por concepto de la sentencia proferida el 4 de marzo de 2009, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; orden de pago nro. 1241 del 5 de marzo de 2013, en la que se dispuso pagar el valor de \$17.057.648 a favor de la señora Nydia Marisol García Garnica por concepto de auxilio de cesantías, factor de protección e intereses; Certificación "archivo de pago a terceros" del 12 de marzo de 2010, proferida por el Banco de Occidente, en la que consta que en la mencionada fecha los señores Nydia Marisol García Garnica y Jairo Villegas Arbeláez recibieron en sus cuentas nro. 006970409675 y 5939420039, por las cifras de \$129.499.643 y \$78.915.465, respectivamente; recibo de consignación de cesantías por el valor de \$17.057.648 al Fondo Nacional del Ahorro (folio 87 del cuaderno 2 del Tribunal). || Así las cosas, se concibe con la documentación referida previamente, la entidad demandante acreditó la obligación a su cargo, que estriba en el pago de la condena patrimonial impuesta en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia calendada el 4 de marzo de 2009, toda vez que se aportó en el caso sub examine prueba pertinente que acreditó que efectivamente se realizó el pago de la condena, motivo suficiente para tener por establecido el tercero de los requisitos para la procedencia de la acción de repetición» (subrayado añadido). CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de mayo de 2017, exp. 54612.

⁷⁷ "11. Está acreditado que la entidad pública demandante pagó la condena impuesta en la sentencia del 3 de diciembre de 2009 proferida por el Consejo de Estado, con apoyo en los siguientes medios de prueba: || 11.1 La Contraloría General de la República reconoció, liquidó y ordenó el pago de \$250'363.552,72 a Juan Manuel Rodríguez Fonseca por los salarios y prestaciones dejadas de percibir, según da cuenta copia auténtica de la Resolución n.º. 04203 de 13 de mayo de 2010 (f. 22 al 37, c. 1). || 11.2 Juan Manuel Rodríguez Fonseca recibió el pago de la condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, según da cuenta el paz y salvo suscrito el 28 de mayo de 2010 (f. 38, c. 1)" (subrayado fuera del texto). CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 19 de diciembre de 2017, exp. 39980.

⁷⁸ "5.3 Respecto de la tercera exigencia, esto es, el pago efectivo, la entidad demandante allegó copia de la Resolución N.º 862 del 3 de julio de 2008, por la cual la E.S.E METROSALUD da cumplimiento parcial al fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 18 de noviembre de 2004, en el sentido de reintegrar al Doctor Elkin Rodríguez Acevedo y frente al reconocimiento del pago de salarios y prestaciones sociales manifestó que lo haría en acto administrativo independiente, una vez el Tribunal profiera el auto de cumplase lo resuelto por el superior y ordene la liquidación de la condena. || Posteriormente, mediante la Resolución N.º 1198 del 29 de septiembre de 2008, la E.S.E METROSALUD reconoce al Doctor Elkin Rodríguez Acevedo la suma de \$459.009.053 en virtud del fallo judicial a su favor, sin embargo, mediante la Resolución N.º 1249 del 29 de septiembre de 2008 modificó el valor de este reconocimiento, quedando en la suma de \$429.251.061, previos los descuentos de ley. || Reposa además copia del comprobante del cheque No. 7734564 de fecha 30 de septiembre de 2008 girado a nombre del Doctor Elkin Rodríguez Acevedo por valor de \$320.768.234 con firma de recibido por parte del beneficiario y copia del extracto bancario correspondiente al mes de octubre de 2008 donde consta que fue cobrado y pagado el cheque en mención y la Orden de pago No. 7734401 del 29 de octubre de 2008 a favor Doctor Elkin Rodríguez Acevedo cuyo total a pagar es la suma de \$320.768.234 después de la deducción de \$108.482.827 para un gran total de \$429.251.061, como consta en documento de la Tesorería de Metrosalud. || También, la E.S.E METROSALUD reconoció mediante la Resolución N.º 1625 del 23 de diciembre de 2008, al Doctor Elkin Rodríguez Acevedo el valor de \$13.973.647 por concepto de vacaciones y copia del comprobante del cheque No. 7734564 de fecha 31 de diciembre de 2008 girado a nombre del Jose Dolores Morelo Corena según autorización otorgada por el Doctor Elkin Rodríguez Acevedo por valor de \$13.588.813 con firma de recibido por parte del beneficiario y copia de la orden de pago a favor del Doctor Elkin Rodríguez Acevedo de la misma fecha por el valor citado. || Obra en el plenario, Orden de pago No. TPGE 32880 del 28 de mayo de 2010 por valor de \$68.851.358 para el pago de costas judiciales a favor del Doctor Elkin Rodríguez Acevedo suscrito por el Tesorero de Metrosalud y copia de la Consulta Estado Pagos a Terceros realizados a cuentas del Banco de Occidente donde figura el pago realizado al Doctor Elkin Rodríguez Acevedo el 28 de mayo de 2010 por valor de \$68.851.358, con estado de aviso exitoso. || De esta manera, para la Sala queda demostrado que con las pruebas arrimadas al proceso, la entidad demandante cumplió con la obligación a su cargo, consistente en el pago de la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 18 de mayo de 2004 confirmada por esta Corporación el 7 de febrero de 2008, como quiera que en los documentos referidos se pudo constatar que la entidad pública canceló la suma de QUINIENTOS DOCE MIL SETENTA Y SEIS MIL SESENTA Y SEIS PESOS (\$512.076.066)" (subrayado añadido). CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 19 de julio de 2017, exp. 55025.

⁷⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 24 de enero de 2019, exp. 50635.



precedente sentado en la sentencia del 26 de mayo de 2016⁸⁰⁻⁸¹, en la que fue reiterado el criterio definido por la Subsección C, en sentencia del 24 de junio de 2013⁸², de conformidad con el cual concluyó que la resolución que autorizó y ordenó el pago, así como la certificación de tesorería de la entidad demandante “no constituyen prueba del pago de la condena impuesta [...] toda vez que tales documentos no permiten establecer una entrega efectiva del dinero que pagó en cumplimiento de una decisión judicial”. Añadió que “[l]as pruebas que se arrimaron a la actuación no dejan duda de que se adelantaron los trámites para efectuar el pago de la condena, pero esto no es, en sí mismo, sinónimo de que este ocurrió”. La Subsección A siguió ese mismo criterio en otra sentencia desestimatoria de la misma fecha⁸³, dictada en un asunto en el que también se había presentado, como prueba del pago, la resolución que lo ordenaba y certificación de tesorería de la demandante. En otra sentencia del mismo día, dicha Colegiatura consideró que el pago se había acreditado con los comprobantes de pago suscritos, con acuse de recibo del beneficiario⁸⁴.

Luego, en la sentencia del 16 de mayo de 2019⁸⁵, la Subsección A estimó probado el pago —“de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación⁸⁶”— con base en una orden de pago, comprobante de egreso y un cheque de gerencia a nombre del apoderado de la parte vencida en el proceso judicial, suscrito por él en señal de recibo.

En el proceso que culminó, poco después del anterior, con sentencia de la Subsección A del 14 de junio de 2019⁸⁷, la demandante había allegado, como prueba del pago, la resolución con la que ordenaba dar cumplimiento al acuerdo conciliatorio y un “documento denominado comprobante de egreso”, que indicaba el pago con un cheque en este relacionado. La Subsección A tuvo en consideración que, en un asunto previo había determinado que las certificaciones de tesorería sin constancia de recibo no eran

⁸⁰ Expediente 39795.

⁸¹ «Expuestas las pruebas que la parte actora aportó para demostrar el pago de la suma de dinero que pretende recuperar, resulta necesario poner de presente la postura de esta Corporación sobre la materia en vigencia del Código Contencioso Administrativo -norma que rige el subjuice- (se transcribe de forma literal): || “(...) Bajo esa misma línea de pensamiento, la Sala se ha referido a la falta de mérito probatorio con que cuentan, para efectos de acreditar el pago, las constancias o certificaciones emitidas por la propia entidad demandante, en los siguientes términos: || ‘(...) la Sala resalta el hecho de que la Nación tampoco probó el pago efectuado a los familiares de la víctima dentro del proceso de reparación directa, pues sólo aportó copia autenticada de la Resolución 3371 del 9 de septiembre de 1994 por la cual reconoció y ordenó el pago de \$38'084.285,00 y de la certificación expedida por el Jefe de la División de Pagaduría del Ministerio de Hacienda sobre el referido pago, sin constancia de recibido por parte de los beneficiarios (fols. 75 y 76 a 81 c. 1). || ‘A juicio de la Sala, los documentos relacionados no resultan suficientes para demostrar su cumplimiento efectivo. En efecto, la entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo de la suma dineraria que le fue impuesta por condena judicial, 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, de transacción o de consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario. || ‘No basta que la entidad pública aporte documentos 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’ (se destaca). || ‘Asimismo, se ha considerado que: || ‘(...) la mera certificación, constancia o manifestación que expide el deudor aseverando que realizó el pago, no es prueba idónea y suficiente del mismo, dado que en esos eventos se carece de la constancia de recibo, consignación, paz y salvo, comprobante de egreso o cualquier documento que demuestre que el beneficiario de la indemnización recibió efectivamente su valor, o la declaración o manifestación de éste respecto de que realmente le fue cancelado el valor de la misma” (subrayas del original, negrillas adicionadas)». Ibíd.

⁸² Expediente 46162.

⁸³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 24 de enero de 2019, exp. 47282.

⁸⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 24 de enero de 2019, exp. 52538.

⁸⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019, exp. 62748.

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 16.887, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, reiterada en varias oportunidades por las Subsecciones de esta Corporación».

⁸⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio de 2019, exp. 60118.



prueba idónea y suficiente del pago, lo que había sido reiterado en varios pronunciamientos⁸⁸ y ultimó que:

“En aplicación del precedente judicial, se concluye que los documentos que la parte actora aportó al proceso para demostrar el pago de la condena impuesta no constituyen prueba de ello, toda vez que de su contenido no es posible deducirlo en los términos que lo exige la jurisprudencia.

No constituye prueba del pago de una condena la existencia de documentos emitidos por la entidad que así lo indiquen, pues se requiere, además, la evidencia de que el beneficiario lo recibió a satisfacción, aspecto del cual carece el expediente. Esta postura debe entenderse respecto de las demandas de repetición que se interpusieron en vigencia del Código Contencioso Administrativo, como sucede en este caso”.

En consecuencia, encontró la Subsección que no había sido acreditado el pago con la resolución y certificación aportadas.

Esa misma posición fue, posteriormente, reiterada en la sentencia de la Subsección A del 11 de julio de 2019⁸⁹, en la que consideró que no se había acreditado el pago con la resolución expedida para darle cumplimiento a la condena y una certificación de tesorería, así como en el fallo del 19 de septiembre de 2019⁹⁰, en el que la Subsección A juzgó que la resolución con la que se había ordenado dar cumplimiento a la sentencia condenatoria contra la entidad demandante, junto a la orden y constancia del expedidos por la entidad actora no eran suficientes para acreditar el pago efectivo de la condena impuesta, al “no existir un recibo a satisfacción emanado de los beneficiarios de tales órdenes de pago o de su representante”, acompañado de “los correspondientes soportes o un certificado de depósito en la cuenta que la delegada para recibir la condena indicó a la administración”.

Y en sentencia del 19 de septiembre de 2019⁹¹, la Subsección A encontró acreditado el pago con base en la resolución que lo ordenó, además de constancia de transferencia

⁸⁸ «Con la resolución mediante la cual se ordenó el cumplimiento de la sentencia y la certificación de Tesorería la parte demandante pretendió demostrar el pago de la condena, pruebas respecto de las cuales la Subsección ha señalado: || Bajo esa misma línea de pensamiento, la Sala se ha referido a la falta de mérito probatorio con que cuentan, para efectos de acreditar el pago, las constancias o certificaciones emitidas por la propia entidad demandante, en los siguientes términos: || ‘(...) la Sala resalta el hecho de que la Nación tampoco probó el pago efectuado a los familiares de la víctima dentro del proceso de reparación directa, pues sólo aportó copia autenticada de la Resolución 3371 del 9 de septiembre de 1994 por la cual reconoció y ordenó el pago de \$38’084.285,00 y de la certificación expedida por el Jefe de la División de Pagaduría del Ministerio de Hacienda sobre el referido pago, sin constancia de recibido por parte de los beneficiarios (fols. 75 y 76 a 81 c. 1). || ‘A juicio de la Sala, los documentos relacionados no resultan suficientes para demostrar su cumplimiento efectivo. En efecto, la entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo de la suma dineraria que le fue impuesta por condena judicial, 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, de transacción o de consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario. || ‘No basta que la entidad pública aporte documentos 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’ (Se destaca). || “Asimismo, se ha considerado que: || ‘(...) la mera certificación, constancia o manifestación que expide el deudor aseverando que realizó el pago, no es prueba idónea y suficiente del mismo, dado que en esos eventos se carece de la constancia de recibo, consignación, paz y salvo, comprobante de egreso o cualquier documento que demuestre que el beneficiario de la indemnización recibió efectivamente su valor, o la declaración o manifestación de éste respecto de que realmente le fue cancelado el valor de la misma ” (subrayas del original, negrillas adicionadas). || El anterior criterio ha sido reiterado por la Sala en varios pronunciamientos, entre los cuales pueden consultarse, por ejemplo, las sentencias de 27 de enero de 2016, proferidas en los procesos con números internos de radicación 35.894 y 39.655 ; de 18 de abril de 2016, expediente número 40.694 y, de 14 de septiembre de 2017, expediente número 48.643». Ibid.

⁸⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 11 de julio de 2019, exp. 63108.

⁹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019, exp. 49986.

⁹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019, exp. 53246.



bancaria y constancia de recibo a satisfacción por el demandante al que se había ordenado pagarle.

3.4.5.3. La Subsección B ha seguido esta misma línea jurisprudencial en algunas de sus sentencias recientes.

En sentencia del 27 de agosto de 2019⁹², dicha Subsección consideró que las órdenes de pago, junto con la causación contable de la orden por pagar y una certificación de transferencia suscrita por coordinadora del grupo de tesorería de la entidad actora, acompañada de la consulta de extractos respectivos, no deban cuenta del pago efectivo de la obligación indemnizatoria que daba lugar a la repetición. Juzgó que, con tales documentos, la entidad reconocía la existencia de la obligación, determinaba su monto y procedía a su registro contable, *“pero no se demostró que dicha prestación se hubiera pagado efectivamente”*. Tuvo en cuenta además que en la casilla de una de las órdenes de pago correspondiente a *“[s]e ordena el pago”*, no había sido suscrita por el funcionario componente y *“no se acompañó ninguna certificación que acreditara el pago, el comprobante de egreso, la consignación o transferencia bancaria realizada por dicho valor”*. Por tanto, la judicatura consideró que ni tan siquiera había sido demostrado el pago parcial.

En la misma fecha, la Subsección B profirió sentencia⁹³ con la que denegó las pretensiones de repetición, por considerar que el pago no se había probado con la copia auténtica de la resolución que lo ordenaba y certificación del Coordinador del Grupo de Sentencias e Informática Jurídica, en la que daba constancia del pago. Tuvo en consideración la Sala que, conforme a la sentencia del 26 de mayo de 2016 (exp. 39795), *“la mera certificación, constancia o manifestación que expide el deudor aseverando que realizó el pago, no es prueba idónea y suficiente del mismo”*.

Y el 3 de diciembre de 2018, la Subsección B determinó que en el proceso se había acreditado que el pago se había efectuado, con base en el comprobante de egreso emitido por la demandada, así como comprobante bancario de la consignación y un documento privado suscrito por la apoderada de la parte vencedora en el proceso contencioso-administrativo, en el que manifestó haber recibido la indemnización⁹⁴.

3.4.5.4. En línea con el referido criterio jurisprudencial para la acreditación del daño, tanto por la Subsección A⁹⁵ como por la B⁹⁶ han considerado que, al acreditarse con certificación bancaria que el dinero fue ingresado a la cuenta de la parte vencedora en el proceso contencioso administrativo, o de su apoderado, de acuerdo con lo manifestado las resoluciones y comprobantes de egreso, se demuestra el pago efectivo de la obligación indemnizatoria. La Subsección B, por su parte, ha entendido que el pago efectivo de la obligación indemnizatoria puede acreditarse con el título de consignación u orden de pago de depósitos judiciales, cuando –mediante oficio del juez de

⁹² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 27 de agosto de 2019, exp. 45994.

⁹³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 3 de diciembre de 2018, exp. 49393.

⁹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de diciembre de 2018, exp. 43347.

⁹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de mayo de 2019, exp. 31275; y del 31 de enero de 2019, exp. 49591.

⁹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 15 de julio de 2019, exp. 43313; del 8 de mayo de 2019, exp. 6370; y del 10 de abril de 2019, exp. 4512.



conocimiento— se certifique que el dinero haya sido puesto a disposición de la parte vencedora en el proceso contencioso administrativo⁹⁷. Y, en la sentencia del 31 de enero de 2019, la Subsección A encontró probado el pago, a partir de la solicitud de terminación del proceso ejecutivo laboral por pago total de la obligación, allegada al expediente de repetición⁹⁸.

3.4.5.5. De conformidad con el reseñado criterio jurisprudencial para la acreditación del pago de la obligación indemnizatoria, de acuerdo con el cual se requiere certificación bancaria o constancia de recibo del *accipiens*, resulta claro para esta Colegiatura que en el presente asunto no se probó este presupuesto de prosperidad de las pretensiones de repetición, ya que ni las resoluciones 2500 del 7 de julio de 2004, 5342 del 27 de diciembre de 2004, 0623 del 4 de marzo de 2005 y 5684 del 26 de diciembre de 2005, ni los comprobantes de egreso número 4646 del 29 de diciembre de 2004, 1185 del 8 de abril de 2005, 992 del 16 de marzo de 2005, 993 del 16 de marzo de 2005 y 4808 del 28 de diciembre de 2005 fueron suscritos por el beneficiario del pago, como constancia de recibo a satisfacción, pese a haberse dispuesto en dichos comprobantes una casilla para ello.

Con el fin de esclarecer puntos oscuros de la contienda y conseguir el conocimiento de la verdad material, mediante auto del primero (1º) de marzo de dos mil diecinueve (2019)⁹⁹ la Sala dispuso:

“Requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, en un término de diez (10) días contados a partir del recibo de la comunicación, remita a este Despacho, con destino al presente proceso: (i) copia del comprobante de la transferencia con la que se produjo el pago efectivo de la condena impuesta a la misma entidad, mediante sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 29 de abril de 2004, dentro del expediente con radicación número 2000-0482; (ii) certificado bancario en el que se acredita la anterior transferencia; y/o (iii) documento en el que se acredite que el pago de la condena impuesta en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 29 de abril de 2004, dentro del expediente con radicación número 2000-0482, fue recibido a satisfacción por el beneficiario de la condena o su apoderado”.

La entidad demandante no remitió la documentación requerida, porque —según lo manifestó en oficio suscrita por la Coordinadora del Grupo de Pagaduría¹⁰⁰— “[...] una vez revisados los soportes documentales en el Archivo Central de la Entidad, no se encontraron los documentos solicitados en el oficio del asunto, en razón que para la época no formaban parte integral de la cuenta por cuanto no estaban registrados en las tablas de retención documental”.

Estas explicaciones, sin embargo, resultan insuficientes para esta Judicatura, ya que las certificaciones bancarias, pese a no encontrarse en el archivo de la entidad, hubieran podido ser conseguidas a través de una gestión diligente de la entidad demandada con

⁹⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencias del 2 de agosto de 2019, exp. 45839; y del 5 de agosto de 2019, exp. 46367.

⁹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 31 de enero de 2019, exp. 54672.

⁹⁹ Folios 489 y 490 del cuaderno principal.

¹⁰⁰ Folio 492 del cuaderno principal.



el banco correspondiente, acorde a la carga que impone el derecho y deber de repetición¹⁰¹.

3.4.7.1. No pasa por alto esta Colegiatura, por otra parte, que en la Sección Tercera se ha sostenido otro criterio para la acreditación del pago como presupuesto de prosperidad de las pretensiones de repetición, de conformidad con el cual:

«En relación con la prueba que obra en el expediente y que pretende acreditar el pago, se observa que se aportó la resolución en la que se ordenó cancelar la condena impuesta a la entidad demandante, e igualmente, se allegaron los comprobantes de egreso [...] los cuales fueron cancelados mediante la consignación de los cheques [...].»

Se advierte, además, que respecto a los comprobantes de egreso obra la firma y número de cédula del beneficiario del pago. Esta circunstancia, permite señalar que se cumplieron los requisitos y presupuestos de la acción de repetición, sin embargo, es necesario precisar que las órdenes de pago suscritas por el ordenador del gasto, o el secretario, o el director o el jefe de presupuesto de la entidad pública, constituyen documentos públicos, vinculantes, que contienen y reflejan la propia manifestación de voluntad de la entidad condenada, en el sentido de hacer constar el cumplimiento de la condena.

*Esta clase de documentos, en la medida en que fueron emanados por funcionarios de la entidad pública, ostentan la condición de documentos públicos, en los términos del artículo 251 del C.P.C., al señalar que **“documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención”**.*

De otro lado, el numeral 2 del artículo 262 del C.P.C.¹⁰² refuerza la condición de las respectivas órdenes de pago, aún cuando la norma en su literalidad haga referencia a los “directores de otras oficinas públicas”, toda vez que si se interpreta la disposición en concordancia con el artículo 251 ibídem, es claro que las certificaciones suscritas por otros funcionarios del nivel directivo de las entidades u oficinas públicas –sin que necesariamente tenga que ser el director, presidente o gerente de la misma–, revisten la condición de documento público y, en consecuencia, devienen perfectamente apreciables a lo largo del proceso en la forma y alcance precisados en el artículo 264 de la misma codificación procesal civil, cuando expresamente señala:

“Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza.”¹⁰³

Como se desprende de lo anterior, resulta incuestionable la fuerza probatoria, en cuanto al pago de la condena se refiere, de las órdenes suscritas por el ordenador del gasto, el secretario, el director o el jefe de presupuesto de la entidad. Lo anterior, máxime si el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto, de conformidad con sus funciones, se

¹⁰¹ Apartado 3.4.3.

¹⁰² Art. 262.- Certificaciones. Tienen el carácter de documentos públicos:

(...) 2. Las certificaciones que expidan los directores de otras oficinas públicas, sobre la existencia o estado de actuaciones o procesos administrativos.

(...)».

¹⁰³ Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia ha puntualizado: “Precisamente, debe recordarse que de conformidad con el artículo 264 del C. de P. C., los documentos públicos, sean estos escrituras públicas u otros instrumentos provenientes de funcionarios del Estado en ejercicio de sus funciones, como certificaciones o actuaciones judiciales o administrativas, gozan de valor probatorio con fuerza suficiente para dar certeza en cuanto al hecho de haber sido otorgados, su fecha, el lugar donde se celebraron o elaboraron, quiénes intervinieron en el acto, su contenido y las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 5 de diciembre de 2005, exp. 1995-0170, M.P. Edgardo Villamil Portilla».



encuentran a cargo de las finanzas de la entidad, concretamente, del recaudo y pago de los derechos y obligaciones de la misma.

*Aunado a lo anterior, lo cierto es, que tratándose de entidades públicas en las cuales el comprobante de pago reviste la condición de certificado, **expedido por el funcionario con competencia para ello**, independientemente al hecho de que no sea el Director de la respectiva entidad, le es innegable la condición de documento público, puesto que a través del mismo un servidor público, en ejercicio de su cargo, hace constar la satisfacción de la prestación»¹⁰⁴ (subrayas añadidas por la Sala).*

3.4.7.2. Esta posición ha sido también acogida recientemente por las Subsecciones B y C.

En la sentencia del 4 de marzo de 2019¹⁰⁵, la Subsección B consideró que el pago se había probado con: copia de la resolución con la que se dio cumplimiento al fallo judicial y se ordenó el pago, copia de la resolución con la que se ordenó el pago de intereses moratorios y orden de pago firmada por quien lo recibió. En la misma fecha, dicha Subsección encontró acreditado el pago con la resolución que daba cumplimiento a la sentencia condenatoria y ordenaba el pago, comprobante de egreso sin constancia de recibido, y certificación de la tesorería de la entidad¹⁰⁶. Y, en sentencia del 30 de mayo de 2019¹⁰⁷, la Subsección B consideró que se había demostrado que la condena había sido cancelada, con base en órdenes de pago en las que se especificó el concepto del mismo, con la relación de cheques, con número y fecha, con los que se efectuó el pago. Tuvo en cuenta que se trataba de “*documentos emitidos por una entidad pública*¹⁰⁸ *que se presumen ciertos*”.

Aparte, en el caso dirimido con la sentencia de la Subsección B del 15 de julio de 2019¹⁰⁹, el Ministerio Público conceptuó que el pago no se había acreditado, ya que no se había confirmado su recibo satisfacción. Como prueba de este presupuesto de prosperidad de la repetición, se había aportado resolución con la que la entidad actora había ordenado el pago de la condena mediante consignación, así como certificación de tesorería en la que constaba que se había dispuesto el pago, mediante el comprobante de ingreso especificado. La Subsección B estimó que, al tratarse de documentos públicos, que se presumen auténticos y dan fe de lo que en ellos se declara (arts. 251, 262 y 264, CPC), el pago se encontraba probado.

La Subsección C, por su lado, en la sentencia del 14 de diciembre de 2018¹¹⁰ consideró que el pago se había acreditado con el acta de la transacción por la condena impuesta, la resolución reconocía y ordenaba su pago, y copia simple de comprobantes de egreso. En la sentencia del 26 de noviembre de 2018, esta Subsección C encontró que el pago se había acreditado con la resolución que lo ordenada, copia auténtica de comprobantes de egreso y copia auténtica de un formato de consignación. En la misma fecha, esta

¹⁰⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 9 de septiembre de 2013, exp. 25361.

¹⁰⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 4 de marzo de 2019, exp. 49766.

¹⁰⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 4 de marzo de 2019, exp. 52106.

¹⁰⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de mayo de 2019, exp. 42348.

¹⁰⁸ Artículo 251. *Distintas clases de documentos.* || (...) **Documento público es el otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención.** (...)».

¹⁰⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 15 de julio de 2019, exp. 45720.

¹¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de diciembre de 2018, exp. 41837.



Colegiatura estimó probado el pago con copia simple de la resolución y certificación expedidos por la demandante¹¹¹.

Esta posición jurisprudencial, valga aclararlo, se ajusta a lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (“CPACA”), que en su artículo 142 prevé que: *“Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño”*. Por ello, ha sido acogida por las Subsecciones A¹¹² y C¹¹³, en procesos regidos por el CPACA. Este, sin embargo, no es el caso.

3.4.7.3. Esta Judicatura resalta que, como lo manifestó esta Subsección en la precitada sentencia del 9 de septiembre de 2013¹¹⁴, para que puedan considerarse documentos públicos, las órdenes de pago deben ser suscritas por el ordenador del gasto, o el secretario, o el director o el jefe de presupuesto de la entidad pública. En efecto, un documento público es reputado como tal y se presume auténtico, en cuanto haya sido otorgado por el funcionario competente¹¹⁵, de acuerdo con los procedimientos exigidos¹¹⁶. Su mérito probatorio se centra así fundamentalmente en las declaraciones realizadas por su autor¹¹⁷ que, una vez identificado y determinada la competencia en virtud de la cual lo expidió, se presumen ciertas¹¹⁸⁻¹¹⁹.

La virtualidad probatoria de un documento, como vehículo perceptible de representación una declaración de ciencia¹²⁰, depende de la identificación del autor, quien vierte su pensamiento en el mismo. Este, como lo ha precisado la doctrina, no lo es quien lo elabora materialmente, sino *“a quien jurídicamente se le atribuye, lo cual significa que una cosa es el acto material de su creación y otra el acto jurídico que lo crea, y que no*

¹¹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de noviembre de 2018, exp. 60196.

¹¹² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 10 de abril de 2019, exp. 50715.

¹¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 3 de diciembre de 2018 (exps. 56914 y 59880) y del 26 de noviembre de 2018 (exp. 29188).

¹¹⁴ Apartado 3.4.7.1.

¹¹⁵ DECRETO 2150 DE 1995. *“Artículo 31. Supresión de la firma de los secretarios generales. Ningún acto administrativo cuya competencia esté atribuida a ministro, director, superintendente, presidente, gerente, subdirectores de áreas técnicas y en general a algún funcionario del nivel directivo o ejecutivo, requerirá, para su expedición la firma del Secretario General de la entidad. || Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos”*.

¹¹⁶ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. *“Artículo 251. Distintas clases de documentos. [...] Documento público es el otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”*.

¹¹⁷ TARUFFO, Michelle. *La Prueba*, Marcial Pons, traducción de Laura Manríquez y Jordi Ferrer Beltrán, Marical Pons, Madrid, 2008, pp. 77 y 78.

¹¹⁸ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. *“Artículo 264. Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza”*.

¹¹⁹ *“En primer lugar debe Sala referirse a los reparos, tacha y oposición que hace la apoderada de la parte demandada a que se valore como prueba el certificado del Director Financiero de Contabilidad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, aportado con la demanda, visible a folio 71 del expediente. || Se trata de una prueba allegada legalmente al proceso, un documento público pues está suscrito por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, que se acompaña con la copia del acto administrativo de su nombramiento y copia de la diligencia de posesión en el cargo”*. CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta. Sentencia del 1º de abril de 2004, rad. núm. 25000-23-27 -000-2001-01906-01(13681).

¹²⁰ Como lo son las certificaciones y comprobantes de egreso, mas no todo tipo de documento.



es lo mismo hablar de elaborador que de autor del documento”¹²¹. En otras palabras, no interesa saber “por quién fue hecho, sino para quién (por orden de quién)”¹²².

Según el artículo 252 del CPC:

“Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad. [...]”.

La presunción de autenticidad del documento público nacional dispensa así, a quien lo hace valer en juicio, de la acreditación de que la firma corresponda a quien lo suscribió, así como el título con el que ha actuado, lo que no ocurriría si se tratara de un documento público extranjero¹²³⁻¹²⁴⁻¹²⁵. La certeza sobre un hecho requiere motivos¹²⁶, basados en la razón y la experiencia, que fundamenten la convicción que se tenga sobre la correspondencia entre un hecho y la idea que sobre el mismo existe¹²⁷, y que permitan rechazar hipótesis contrarias. Así pues, cuando en un documento consten el nombre, la posición e, incluso, la firma de su autor, deben existir razones empíricas e intelectivas para afirmar que, en efecto, su autoría corresponde a la consignada, para que exista certeza de la misma y, en consecuencia, el documento pueda considerarse auténtico. Esta constatación, sin embargo, no es necesaria cuando en un proceso se esgriman documentos públicos expedidos en Colombia, conforme al mencionado artículo 252 del CPC.

Al presumirse la autenticidad del documento público, esto es, que emanan del funcionario que lo suscribió por el hecho de tener una apariencia de regularidad, y entenderse – conforme al artículo 264 del CPC– que, hasta que se demuestre lo contrario, “*hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza*”, el legislador –como se ha precisado en la doctrina – “*no permite sino un examen superficial de ellos, a efectos únicamente de verificar si han sido incoados dentro de las condiciones y formas legales requeridas, tanto desde el punto de vista de*

¹²¹ CARNELUTTI, Francesco. *La Prueba Civil*, Arayú, Buenos Aires, 1955, num. 36. Citado por: DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría de la Prueba Judicial*, Tomo II, editorial Victor P. de Zabala, Buenos Aires, 2016 (original de 1970), p. 516.

¹²² CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho Civil*, Uthea, Buenos Aires, 1944, núm. 89, pp. 414-415. Citado por: DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría de la Prueba Judicial*, Tomo II, editorial Victor P. de Zabala, Buenos Aires, 2016 (original de 1970), p. 516.

¹²³ LEY 455 DE 1998. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros”, suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961. “*Artículo 3º. El único trámite que podrá exigirse para certificar la autenticidad de la firma, a qué título ha actuado la persona que firma el documento y, cuando proceda, la indicación sello o estampilla que llevare, es la adición del certificado descrito en el artículo 4º, expedido por la autoridad competente del Estado de donde emana el documento. [...]”.*

¹²⁴ “*En los artículos 3º a 5º de la aludida normativa, la cual hace parte del ordenamiento jurídico interno, se prevé la apostilla como idónea para certificar la autenticidad de quien firma el documento público ejecutado en un país que haya firmado la Convención para ser presentado en otro de los Estados contratantes, y adicionalmente permite establecer a qué título ha actuado la persona que lo suscribe, y si es del caso, la indicación del sello o estampilla que lleva el escrito. La misma regulación hace referencia a que tal certificado será expedido a solicitud de la persona que hubiere firmado el documento o de cualquier portador”.* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. Sentencia del 21 de febrero de 2014, AC746-2014, rad. núm. 11001-02-03-000-2014-00114-00.

¹²⁵ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. “*Artículo 259. Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de éste o con su intervención, deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República, y en su defecto por el de una nación amiga, lo cual hace presumir que se otorgaron conforme a la ley del respectivo país. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de éste por el cónsul colombiano”.*

¹²⁶ MITERMAIER, C.J.A. *Tratado de la Prueba en Materia Criminal*, editorial Hijos de Reus, Madrid, 1916, pp. 56 a 60.

¹²⁷ FRAMARINO DEI MALATESTA, Nicola. *Lógica de las Pruebas*, Tomo I, Temis, Bogotá, 1992, pp. 15-17.



la competencia del funcionario autorizante como en cuanto a las solemnidades instrumentales”¹²⁸. Sin embargo, si no se identifica con la suscripción del documento público al autor del mismo, carecería de fundamento la presunción de autenticidad que de esta se deriva, como la subsiguiente presunción sobre las declaraciones que contiene.

Es por ello que, como signature autógrafa del documento, la firma cobra importancia para identificar a su autor jurídico, cuando se trate de documentos públicos escritos, salvo periódicos o publicaciones oficiales¹²⁹. La firma es además necesaria para determinar la verdad de lo consignado en el documento y, más concretamente, la verdad extrínseca, esto es, “el estado de real conformidad del escrito con la forma en que salió de las manos del autor al cual se atribuye, y su pertenencia a este último”¹³⁰. Cabe recordar que, si bien fueron suprimidos los sellos para el otorgamiento y trámite de documentos, así como la firma del secretario de la entidad, no ocurrió lo mismo con la firma del funcionario competente, que –según el artículo 11¹³¹ y 12¹³² del Decreto 2150 de 1995– es suficiente para la expedición de documentos en desarrollo de actuaciones de la administración pública, pudiendo además los jefes de las entidades hacer uso de medios mecánicos de firma.

Tratándose de mensajes de datos, la firma puede ser suplida por algunos de los mecanismos de autenticidad previstos en el artículo 7º de la Ley 527 de 1999 y este es valorado conforme al artículo 11 *ejusdem*. Esta Corporación ha entendido, además, que la información contenida en sistemas de información y páginas web de entidades públicas está amparada por la presunción de legalidad, en la medida en que esté asegurada su autenticidad¹³³.

3.4.7.4. No obstante, en los comprobantes de egreso traídos a este proceso como prueba del pago¹³⁴, se encuentra una casilla correspondiente a la “FIRMA Y SELLO DEL BENEFICIARIO” y otra a la de la “TESORERÍA”, en las cuales no aparece firma alguna, ni sello, especificándose únicamente en la segunda casilla, en caracteres de impresora,

¹²⁸ GORPHE, François. *De la Apreciación de las Pruebas*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1955, pp. 175-176.

¹²⁹ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Teoría General de la Prueba*, Tomo II, Victor P. Zavalia Editor, Buenos Aires, 1970 (reimpresión 2016), pp. 535 y 556.

¹³⁰ FRAMARINO DEI MALATESTA, Nicola. *Lógica de las Pruebas*, Tomo II, Temis, Bogotá, 1992, p. 356.

¹³¹ “Supresión de sellos. En el desarrollo de las actuaciones de la Administración Pública, intervengan o no los particulares, queda prohibido el uso de sellos, cualquiera sea la modalidad o técnica utilizada, en el otorgamiento o trámite de documentos, distintos de los títulos valores. || La firma y la denominación del cargo serán información suficiente para la expedición del documento respectivo”.

¹³² “Los jefes de las entidades que integran la Administración Pública podrán hacer uso, bajo su responsabilidad, de la firma que procede de algún medio mecánico, tratándose de firmas masivas. En tal caso, previamente mediante acto administrativo de carácter general, deberá informar sobre el particular y sobre las características del medio mecánico”.

¹³³ “16. De igual forma, conviene señalar que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido el valor probatorio de la información existente en las bases de datos o sistemas de información correspondientes a entidades públicas – páginas web-, toda vez que la misma se encuentra cobijada por la presunción de autenticidad inherente a los documentos de carácter público. Sobre el particular se destaca el siguiente pronunciamiento: || ‘De una parte, se ha reconocido expresamente por el legislador que la información soportada en bases de datos o en sistemas de información electrónica de entidades públicas no debe ser apreciada con desdén por esa sola circunstancia, ya que en la medida que esté asegurada su autenticidad debe ser objeto de apreciación probatoria; y de otra, en torno al contenido de los documentos electrónicos, puede decirse que esa información oficial viene amparada por la presunción de autenticidad de que gozan los documentos públicos, puesto que el Código de Procedimiento Civil, no obstante su antigüedad, reconoce la existencia de los documentos producidos en medio magnético, e igualmente porque el documento público no solo lo es porque esté directamente suscrito por un funcionario público sino también por la intervención de un servidor público en su producción (...)’”. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 29 de mayo de 2019, exp. 59761. En esta se reitera el criterio sostenido en la sentencia proferida por la Sección Quinta el 27 de agosto de 2009, rad. núm. 85001-23-31-000-2007-00142-02.

¹³⁴ Apartados 3.4.4.3, 3.4.4.4, 3.4.4.6, 3.4.4.7, 3.4.4.9 y 3.4.4.10.



“Elaboró: YADIRA”¹³⁵, “Modificó: YADIRA”¹³⁶, “Elaboró: CESARHUM”¹³⁷, “Elaboró: IMELDA”¹³⁸; mientras, en otros comprobantes, la casilla correspondiente a la firma de tesorería se encuentra completamente en blanco¹³⁹.

Al haberse omitido completamente la referencia a quien elaboró o modificó los comprobantes, en uno de los referidos comprobantes, así como el apellido u otro dato que permita individualizarlo, en otros de tales documentos, y no haber sido firmado por su autor ninguno de ellos, ni extendido en manuscrito, no es posible identificar, ni menos aún tener certeza sobre la autoría de dichos documentos ni, mucho menos, si este fue otorgado por un funcionario en ejercicio de sus funciones. Por ende, de conformidad con lo establecido en los artículos 251 y 252 del CPC¹⁴⁰ y el artículo 31 del Decreto 2150 de 1995¹⁴¹, los anteriores comprobantes de egreso no pueden considerarse documentos públicos, ni presumirse auténticos, por lo que no dan fe de las declaraciones que contienen.

Cabe concluir, por otra parte, que el hecho de que en todos los comprobantes de egreso aparezcan las casillas mencionadas, para la firma del funcionario tesorería y del destinatario, indica que la Registraduría conocía que, para la eficacia de los referidos comprobantes, en ellos debía consignarse, cuanto menos, las firmas requeridas. En este sentido, se pronunció esta Corporación en la sentencia del 27 de agosto de 2019¹⁴², en la que como fundamento de su fallo desestimatorio, tuvo en consideración que en la casilla de una de las órdenes de pago correspondiente a “[s]e ordena el pago”, no había sido suscrita por el funcionario componente y “no se acompañó ninguna certificación que acreditara el pago, el comprobante de egreso, la consignación o transferencia bancaria realizada por dicho valor”. Siendo ello así, resulta inexcusable –para esta Colegiatura– la omisión de la carga de la prueba que a la Registraduría, como accionante, le correspondía, con respecto a este requisito de prosperidad de las pretensiones de repetición.

3.4.7.5. En este orden de ideas, para la Sala, las resoluciones y los comprobantes presentados como prueba del pago reflejan únicamente actuaciones internas de la entidad demandante, encaminadas a cancelar la condena impuesta en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 29 de abril de dos 2004 (expediente número 2000-0462), pero no dan cuenta del recibo a satisfacción por parte del destinatario del pago.

3.4.8. Cabe, por último, mencionar que el oficio del veintisiete (27) de marzo de dos mil diecinueve (2019) suscrito por la Coordinadora del Grupo de Pagaduría de la

¹³⁵ Folios 63, 64, 65 y 67 del cuaderno 1.

¹³⁶ Folios 63, 64 y 65 del cuaderno 1.

¹³⁷ Folio 66 del cuaderno 1.

¹³⁸ Folio 68 del cuaderno 1.

¹³⁹ Folio 69 del cuaderno 1.

¹⁴⁰ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. “Artículo 251. Distintas clases de documentos. [...] Documento público es el otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. [...] Artículo 252. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad”.

¹⁴¹ “[...] Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos”.

¹⁴² Apartado 3.4.5.3.



Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁴³, en el que se relacionan las resoluciones, comprobantes de pago, monto y fecha de los mismos, con el que la entidad actora dio respuesta al requerimiento ordenado en el auto del 1º de marzo de 2019¹⁴⁴, pretendiendo con ello demostrar el pago¹⁴⁵, no constituye una prueba decretada en este proceso en los términos de dicha providencia¹⁴⁶, y decretarla como tal sería infructuoso para el esclarecimiento de la verdad, ya que –según lo que en dicho documento se afirma– su contenido se basa únicamente en las resoluciones y comprobantes de egreso analizados por la Sala.

3.4.9. Al no encontrarse así acreditado, de conformidad con todos los anteriores razonamientos, el pago efectivo de la obligación de reparación, como requisito de prosperidad de la acción de repetición, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia, siendo innecesario el análisis del segundo cargo de la impugnación.

3.5. Medidas cautelares.

Este Colegiado observa que, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 678 de 2001¹⁴⁷, el *a quo* decretó medidas cautelares de embargo y secuestro a inmuebles de los demandados, a través de auto del 12 de diciembre de 2007¹⁴⁸.

Según el artículo 29 de la Ley 678 de 2001, la petición de levantamiento de medidas cautelares procede cuando el agente estatal sea absuelto de la pretensión de repetición¹⁴⁹. Los demandados no elevaron, en esta instancia, la petición del levantamiento de medidas cauteles. Por lo tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 357 del CPC¹⁵⁰, este trámite deberá surtirse ante el Tribunal competente en primera instancia.

3.5. Condena en costas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se impondrán.

¹⁴³ Folio 492 del cuaderno principal.

¹⁴⁴ Apartados 2.4.2.8 y 3.4.5.5.

¹⁴⁵ Folios 502 y 503 el cuaderno principal.

¹⁴⁶ Apartado 3.4.5.5.

¹⁴⁷ LEY 678 DE 2001. “Artículo 23. Medidas cautelares. En los procesos de acción repetición son procedentes las medidas de embargo y secuestro de bienes sujetos a registro según las reglas del Código de Procedimiento Civil. Igualmente, se podrá decretar la inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro. || Para decretar las medidas cautelares, la entidad demandante deberá prestar caución que garantice los eventuales perjuicios que se puedan ocasionar al demandado, en la cuantía que fije el juez o magistrado”.

¹⁴⁸ Folios 19 y 20 del cuaderno 3.

¹⁴⁹ LEY 678 DE 2001. “Artículo 29. Causales de levantamiento de las medidas cautelares. La petición de levantamiento de medidas cautelares procederá en los siguientes casos: || 1. Cuando terminado el proceso el agente estatal sea absuelto de la pretensión de repetición. [...]”.

¹⁵⁰ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. “Artículo 357. Competencia del superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.



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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del treinta (30) de junio de dos mil once (2011), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia devuélvase el expediente de la referencia al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

FELIPE NAVIA ARROYO
Conjuez