



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

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado número: 11001-03-26-000-2015-00172-00 (55914).
Demandante: Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (en adelante, la CDMB).
Demandados: Fredy Antonio Anaya Martínez y Carlos Octavio Gómez Ballesteros.
Referencia: Medio de control de repetición – trámite de única instancia.

Tema: Medio de control de repetición - proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por pago de contribución por valorización. **Subtema 1:** Régimen legal aplicable. **Subtema 2:** Presupuesto para la procedencia del medio de control de repetición - existencia de una condena judicial a cargo del Estado.

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

La Sala, de acuerdo con lo dispuesto en sesión de 5 de mayo de 2005¹, resuelve la demanda, en ejercicio del medio de control de repetición, promovida por la CDMB en contra de Fredy Antonio Anaya Martínez y Carlos Octavio Gómez Ballesteros.

I. SÍNTESIS DEL CASO

En un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, el Tribunal Administrativo de Santander, en segunda instancia, ordenó a la CDMB que restituyera el dinero que una sociedad comercial le había cancelado por concepto de una contribución por valoración. Luego de efectuar el mencionado pago, la aludida autoridad administrativa condenada demandó, en sede de repetición, a dos de sus ex servidores públicos que intervinieron en la decisión de decretar dicho tributo, al estimar que aquella determinación fue el resultado de una conducta dolosa o gravemente culposa cometida por parte de ellos.

II. ANTECEDENTES

2.1. El diecinueve (19) de diciembre de 2014, el apoderado designado por el Director General de la **CDMB** presentó demanda, en ejercicio del **medio de control de repetición**, en contra de **Fredy Antonio Anaya Martínez** y **Carlos Octavio Gómez Ballesteros**, para que esta Jurisdicción declare su responsabilidad, a título de culpa grave, por participar en la expedición de las resoluciones números 0640 y 00986 del año 2003; y que, en consecuencia, condene a los demandados a cancelar la suma de \$14.878.099,399, que la autoridad accionante debió pagar en cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal de Santander, en un proceso

¹ Sección Tercera, acta número 15 de 5 de mayo de 2005.



de nulidad y restablecimiento del derecho, con el número de radicado 2004-00891-00/01.

2.1.1. Como **fundamentos fácticos** de las anteriores pretensiones, la CDMB enunció, en síntesis, que: i) expidió la Resolución número 0640 de 2003, en la que decretó una contribución por valorización de un proyecto; ii) el anterior acto fue impugnado en sede administrativa, no obstante, la autoridad la confirmó (Resolución número 00986 de 2003); iii) una persona demandó los anteriores actos administrativos; iv) un juzgado administrativo de Bucaramanga negó las pretensiones de la demanda; v) el Tribunal Administrativo de Santander, en sede de apelación, revocó el fallo de primera instancia, y, en su lugar, anuló la mentada resolución y ordenó a la CDMB que reintegrara el dinero obtenido por el pago de aquella contribución; y vi) la CDMB satisfizo la anterior decisión judicial.

2.1.2. A modo de **sustento jurídico** de la pretensión de reembolso, el órgano accionante afirmó que promovió el medio de control de repetición, por cuanto los demandados “pudieron” incurrir en una conducta gravemente culposa, con la expedición de las resoluciones números 0640 y 00986 del año 2003, conducta que suscitó la imposición de una condena en contra de la CDMB.

2.2. El Juzgado Quinto Administrativo de Bucaramanga, el veintiuno (21) de mayo de dos mil quince (2015)², **admitió la demanda**; decisión que fue notificada en debida forma a los accionados³. **Carlos Octavio Gómez Ballesteros** presentó **escrito de contestación** en el que se opuso a las pretensiones del actor y, además, sostuvo que sus actuaciones, relacionadas con la expedición de los actos demandados en nulidad y restablecimiento del derecho, no fueron producto de una conducta gravemente culposa, sino que obedecieron a una directriz impartida por el Consejo Directivo del organismo demandante. También afirmó que la Corte Constitucional ya había admitido la viabilidad de decretar ese tipo de contribuciones; de ahí que su obrar se sustentó en el convencimiento “invencible” de actuar conforme a la legalidad⁴.

2.3. La **parte actora** presentó escrito de **reforma a la demanda**⁵, con el objeto de aclarar que sus pretensiones condenatorias ascienden a la suma de \$49.796.901,25, discriminada de esta manera: i) 34.918.801,86, por concepto del valor que ya había pagado la sociedad Pollosan S.A., respecto de la contribución por valorización; y ii) 14.878.099,39 por concepto del incremento del IPC⁶.

2.4. Posteriormente, con sustento en el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el Juzgado **declaró la falta de competencia** para conocer el medio de control promovido por la CDMB y, en consecuencia, **remitió el expediente** a esta Corporación⁷. El despacho sustanciador de esta Subsección **avocó conocimiento** de este asunto⁸; y, en providencia posterior⁹, **admitió** la reforma a la demanda y **corrió traslado** a la contraparte de aquel escrito, sin pronunciamiento alguno en ese sentido¹⁰.

² Folios 131 y 132, cuaderno único.

³ Folios 146 a 149, cuaderno único.

⁴ Folios 150 a 158, cuaderno único.

⁵ Folios 166 a 181, cuaderno único.

⁶ Índice de precios del consumidor.

⁷ Folios 204 y 205, cuaderno único.

⁸ Folios 214 a 216, cuaderno único.

⁹ Folios 221 a 230, cuaderno único.

¹⁰ Folio 238, cuaderno único.



2.5. En la **audiencia inicial** celebrada el 4 de febrero de 2022¹¹, el despacho sustanciador de esta Sala no encontró causal de nulidad que invalidara lo actuado, agotó la respectiva etapa conciliatoria y **fijó el objeto del litigio**, así:

“Determinar si Fredy Antonio Anaya Martínez y Carlos Octavio Gómez Ballesteros, en calidad de Director General y de Secretario General de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga -CDMB, respectivamente; deben responder, a título de culpa grave, por los perjuicios materiales causados a la entidad, en cuantía de [...] (\$ 14'878.099,39), valor que corresponde a la diferencia que resultó de la actualización que debió ser realizada con base al incremento del IPC, a las sumas que fueron reintegradas por la CDMB y a favor de la demandante, dentro del proceso de nulidad con restablecimiento del derecho instaurado por POLLOSAN S.A. (hoy PROGRESA S.A.) por el cobro de valorización basamentado en las Resoluciones 000640 del 16 de julio de 2003 y 0986 del 20 de octubre de 2003, que fueron declaradas nulas mediante sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Sala de Descongestión, el 23 de noviembre de 2012, dentro del proceso radicado al número 2004-00891-01”.

Seguidamente, **incorporó las pruebas allegadas por las partes** y ordenó que, por secretaría de la Sección, se oficie a los despachos de la Consejeros María Adriana Marín y José Roberto Sáchica para que, en el término de diez días, respectivamente, remitieran con destino al presente proceso, copia de los trámites judiciales adelantados bajo los números de radicado 55887 y 56622. En la **audiencia de pruebas** celebrada el 11 de marzo de 2022, el despacho sustanciador de esta Sala declaró incorporadas las anteriores piezas procesales¹².

2.6. En la etapa de **alegaciones**, **Fredy Antonio Anaya Martínez**¹³ solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, toda vez que no están satisfechas las exigencias para la procedencia del medio de control promovido por la parte actora. Luego, el **señor Gómez Ballesteros**¹⁴ ratificó su postura indicada en el escrito de contestación de la demanda, insistió en la falta de culpa grave cometida por los demandados, e invocó un pronunciamiento de la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, del 30 de julio de 2021, que, según aquel, guarda identidad fáctica y jurídica con el caso objeto de estudio. La **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa**¹⁵, por su parte, pidió que se negaran las pretensiones de la demanda, al estimar que en este caso no se configuró un daño antijurídico en contra del Estado, y que la condena objeto de estudio alude simplemente a una devolución de un dinero pagado con la respectiva actualización de su valor. Finalmente, la **CDMB**¹⁶ sostuvo que los demandados incurrieron en culpa grave, al no asesorarse en debida forma respecto de la suscripción de las resoluciones que dieron origen a los cobros de contribución por valorización. Además, resaltó el hecho de que el extremo pasivo de la controversia no hubiera contestado la demanda de repetición, ni controvertido la presunción de haber cometido una conducta gravemente culposa.

III. PROBLEMA JURÍDICO

3.1. La estimación de las pretensiones de repetición pende de la constatación de la concurrencia de cuatro (4) presupuestos, a saber: (i) la obligación resarcitoria a

¹¹ Índice 00078 de Samai.

¹² Índice 00090 de Samai.

¹³ Índice 00097 de Samai.

¹⁴ Índice 00100 de Samai.

¹⁵ Índice 00101 de Samai.

¹⁶ Índice 00103 de Samai.



cargo del Estado; (ii) la condición de servidor o exservidor público de la persona contra la que se repite; (iii) el pago efectivo de la obligación reparatoria; y (iv) la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o exservidor público. Siendo los primeros tres elementos de carácter objetivo y el último de carácter subjetivo¹⁷.

3.2. Visto lo anterior, en el evento de encontrar satisfechos los presupuestos procesales para proferir sentencia, y conforme a los documentos incorporados en este proceso, la Sala considera pertinente, después de definir el régimen jurídico aplicable a este caso, resolver el siguiente problema jurídico:

¿La CDMB acreditó, como presupuesto propio del juicio de repetición, la existencia de una condena judicial resarcitoria, proveniente de la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Santander (en el proceso con número de radicado 680013333100520040089101), que haya impuesto una obligación resarcitoria a su cargo?

3.3. En caso de que sea afirmativa la respuesta al anterior interrogante, esta Subsección estudiará los demás presupuestos que se requieren para que prosperen las pretensiones planteadas en sede de repetición.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. La **Jurisdicción** de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos de repetición, según lo prescrito por el artículo 7 (inciso 1º) de la Ley 678 de 2001¹⁸. En consonancia con lo anterior, esta Corporación es **competente** para pronunciarse sobre la demanda promovida por la CDMB, comoquiera que, según el artículo 149, numeral 13, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)¹⁹, el Consejo de Estado conoce, en única instancia, de las demandas de repetición promovidas en contra de “los representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional”, y en este caso, las pretensiones de repetición de la CDMB están dirigidas, entre otro, contra un exdirector general de una corporación autónoma regional, entidad a la que, según la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional²⁰, se le ha otorgado la connotación de “entidad pública del orden nacional”.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 5 de diciembre de 2006, exp. 22056; del 27 de diciembre de 2006, exp. 22099; del 3 de octubre de 2007, exp. 24844; del 26 de febrero de 2010, exp. 30329; del 13 de mayo de 2009, exp. 25694; y del 28 de abril de 2011, exp. 33407; y Sección Tercera, Subsección C, fallos del 19 de julio de 2017, exp. 55025; del 18 de junio del 2018, exp. 54692; del 9 de julio de 2018, exp. 58789; y del 31 de enero de 2020, exp. 42037.

¹⁸ Ley 678 de 2001. “Artículo 7. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición [...]”.

¹⁹ “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del Tribunal Superior Militar y, en general, de los representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional”.

²⁰ Corte Constitucional, sentencias C-275 de 1998 y C-689 de 2011. Igualmente: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 2003-01749(0398-08). Sala plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión. Fallo del 23 de noviembre de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-03298-00(CA).



4.2. El plazo para el ejercicio oportuno del presente medio de control comenzó a correr cuando se encontraba en vigor la Ley 678 de 2001²¹ y el CPACA²², pues el pago de la condena judicial impuesta en contra de la demandante ocurrió el seis (6) de junio de dos mil trece (2013), esto es, antes del plazo legal para tal efecto.

De acuerdo con el literal l) del artículo 164 del CPACA, el término para promover el medio de control de reparación directa es de dos (2) años contados a partir del día siguiente al que el organismo hubiera cancelado la condena o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo legal con el que cuenta la administración para el pago de las condenas. En este caso, el cómputo del inicio del plazo bienal corresponde al previsto en el inciso 4° del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo (CCA)²³, esto es, dieciocho (18) meses, pues el proceso adelantado bajo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que culminó con la sentencia condenatoria en contra del demandante, fue tramitado bajo esa norma procesal.

En este caso se encuentra acreditado que, en virtud de la sentencia proferida el veintitrés (23) de noviembre de dos mil doce (2012), el Tribunal Administrativo de Santander condenó a la CDMB a restituir un dinero que había recibido de la sociedad Pollosan S.A., por concepto de contribución por valorización. De acuerdo con el comprobante de egreso número 20130002087 emitido por la autoridad demandante, el pago de la mencionada orden judicial se realizó el **seis (6) de junio de dos mil trece (2013)** a través de la institución financiera "Davivienda" al beneficiario identificado como "Progresan S.A." (antes Pollosan S.A.), por la suma de cuarenta y nueve millones setecientos noventa y seis mil novecientos un peso con veinticinco centavos (\$49.796.901,25). En ese orden, como la demanda que inició este contencioso fue radicada el **diecinueve (19) de diciembre de dos mil catorce (2014)**²⁴, esto es, dentro del término de dos años contados desde el día siguiente al pago de la condena judicial, que acaeció el **siete (7) de junio de dos mil quince (2015)**, **el ejercicio del medio de control de repetición fue oportuno.**

4.3. Ahora, está acreditado que el medio de control de repetición fue ejercido por el apoderado judicial designado por el Director General de la CDMB²⁵. Así, al ser la CDMB el ente que realizó el pago ordenado en la sentencia del 23 de noviembre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Santander, le asiste a esta la **legitimación en la causa por activa** para presentar la pretensión de reembolso²⁶ y está debidamente representada por aquel. En relación con el **extremo pasivo de la controversia**, Fredy Antonio Anaya Martínez y Carlos Octavio Gómez Ballesteros **están legitimados**, comoquiera que en el expediente se encuentra demostrado que, para el año 2003, momento en que ocurrió el hecho dañoso que dio lugar a la condena en contra de

²¹ Según el artículo 31 de la Ley 678 de 2001, "La 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. 44509 de 4 de agosto de 2001.

²² CPACA. Artículo 308. "Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. || Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instaren con posterioridad a la entrada en vigencia. || Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

²³ "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".

²⁴ Folio 117, cuaderno único.

²⁵ Folio 10, cuaderno único.

²⁶ Ley 678 de 2001, artículo 8. "Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley. Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición: 1. El Ministerio Público. 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o quien haga sus veces".



la parte actora, los demandados, respectivamente, ejercían los cargos de Director General y de Secretario General, según constancias suscritas por el Coordinador del Grupo de Gestión de Talento Humano del CDMB, el 11 de agosto de 2015²⁷; y que aquellos sujetos intervinieron en la expedición de los actos que dieron lugar a la orden de restitución dineraria que tuvo que asumir la sociedad demandante.

Régimen jurídico aplicable al asunto

4.4. Esta Corporación ha precisado que, en virtud del principio de irretroactividad, la Ley 678 de 2001 se aplica a los hechos ocurridos a partir de su vigencia y hasta el momento de su derogación sin desconocer que, excepcionalmente, puede tener efectos retroactivos²⁸. En ese orden, si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la imposición de la condena ocurrieron con anterioridad a la vigencia de la Ley 678 de 2001, continuarán rigiéndose por la normativa anterior²⁹, pero si ocurrieron con posterioridad, será la ley citada la que rija el análisis del dolo o la culpa grave del demandado y no las nociones generales aplicables en el régimen anterior, “sin perjuicio de que, dada la estrecha afinidad y el carácter civil que se le imprime a la acción en el artículo 2° de la misma ley, excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que la doctrina y la jurisprudencia han edificado en punto de la responsabilidad patrimonial, siempre y cuando no resulte irreconciliable con aquélla y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la Constitución Política)”. Por ende, como en este caso el hecho dañoso origen de la condena ocurrió en el año 2003, **la normativa aplicable a los aspectos sustanciales también lo es la Ley 678 de 2001.**

Consideraciones relativas al problema jurídico planteado: existencia de una condena judicial a cargo del Estado

4.5. Como se mencionó, el primero de los requisitos para que prospere el medio de control de repetición se centra en demostrar **la existencia de una condena judicial resarcitoria que haya impuesto a la entidad estatal la carga de cancelar una suma de dinero.**

El inciso segundo del artículo 90 de la Constitución preceptúa que “[e]n el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de [un daño antijurídico], que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”. La Ley 678 de 2001, en su artículo 2°, define la acción de repetición como un mecanismo judicial civil, de carácter patrimonial, que debe ejercerse “en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena (...)”.

²⁷ Folios 182 y 183, cuaderno único.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, exp. 30330.

²⁹ “Las normas sustanciales aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público, que es la que constituye la fuente de su responsabilidad patrimonial frente al Estado, en cuyos eventos es necesario remitirse directamente al criterio de culpa grave y dolo que plantea el Código Civil. || Frente a estos conceptos, el Consejo de Estado ha dicho que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6° y 91 de la Constitución Política acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos. //Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como los de buena fe, contenidos en la Constitución Política y en la ley, a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de junio de 2018, exp. 54692.



La normatividad aludida revela que la finalidad del medio de control o la acción de repetición consiste en garantizar la protección del patrimonio público, en el sentido de procurar que el Estado obtenga el reintegro o el reembolso del valor de la condena que aquel tuvo que pagar como consecuencia del daño antijurídico causado a la víctima, por cuenta de una conducta gravemente culposa y dolosa cometida por uno de sus agentes³⁰. Lo anterior implica que, en este tipo de controversias, al juez administrativo le asiste el deber de constatar que **la sentencia fundamento de la demanda de repetición genera un detrimento patrimonial a la entidad pública**, por la carga que a esta última se le endilga de pagar una suma de dinero constitutiva de una condena judicial. Las órdenes de las autoridades judiciales que escapen al anterior escenario jurídico, como, por ejemplo, las que aluden a **un restablecimiento de derechos sin afectación económica alguna o impongan una devolución o restitución de carácter económico**, descartan la prosperidad de las pretensiones en sede de repetición, por un lado, en la medida en que solo se reduce al supuesto en el que el Estado reintegra a su legítimo titular unos recursos que, por virtud de una decisión judicial, no tiene derecho a retener; y, por el otro, porque de no ser así, el juez podría generar un enriquecimiento sin justa causa en favor del Estado, que desnaturalizaría el alcance constitucional del mecanismo judicial de la repetición³¹.

En otras palabras, solamente las decisiones condenatorias que impongan a cargo del erario público el cumplimiento de pretensiones **resarcitorias** dará lugar a repetir, porque, en tales casos, el patrimonio de la entidad obligada se ve menguado en proporción al valor que tiene que sacrificar para indemnizar o compensar el perjuicio irrogado, mientras que aquellas decisiones que, aun siendo condenatorias, acojan una pretensión meramente **restitutoria** no serán pasibles de repetición, dado que, conforme a la definición del DRAE³², restituir es apenas el acto de “volver algo a quien lo tenía antes”, situación en la que la afectación patrimonial de quien devuelve lo que había percibido es meramente aparente.

4.6. Precisado lo anterior, conforme a las pruebas documentales allegadas al expediente, que no fueron controvertidas por la contraparte de quien las aportó, en el proceso se encuentran acreditados los siguientes hechos:

4.6.1. El Director General de la CDMB, Fredy Antonio Anaya Martínez, expidió la Resolución número 0640 del 16 de julio de 2003, en la que decretó la contribución por valorización del proyecto “Canalización Quebrada La Iglesia”, que cubrió a los municipios de Bucaramanga y Girón, en el Departamento de Santander³³.

4.6.2. El Director General de la CDMB, Fredy Antonio Anaya Martínez, expidió la Resolución número 00986 del 20 de octubre de 2003, en la que desestimó el recurso de reposición interpuesto por la sociedad Pollosan S.A. en contra de la Resolución número 0640 del 16 de julio del mismo año. Este acto contenía la firma de Carlos Octavio Gómez Ballesteros, como Secretario General de la entidad³⁴.

4.6.3. La sociedad Pollosan S.A. presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con la pretensión de que la CDMB anulara los anteriores actos administrativos³⁵.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de julio de 2021, exp. 56622. Corte Constitucional. Sentencia SU-354 de 2000.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias del 4 de marzo de 2022, exp. 64684; y del 6 de julio de 2022, exp. 55887.

³² Dirección de la Real Academia Española.

³³ Folios 72 a 76, cuaderno único.

³⁴ Folios 187 a 198, cuaderno único.

³⁵ Folios 15 y 16, cuaderno único.



4.6.4. El Juzgado Quinto Administrativo de Bucaramanga, en sentencia proferida el 23 de enero de 2007, negó las súplicas de la demanda³⁶. En sede de apelación, el Tribunal Administrativo de Santander, el 23 de noviembre de 2012³⁷, revocó la anterior decisión judicial, y, en su lugar, anuló los actos demandados, y, a título de restablecimiento del derecho, impuso la siguiente orden judicial:

“TERCERO: ORDENAR a la CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA - CDMB restituir la totalidad de dineros que la SOCIEDAD POLLOSAN S.A. hubiere pagado por concepto de contribución por valorización impuesta mediante Resolución No 000640 del 16 de julio de 2003 y la que la confirmó Resolución No. 00986 del 20 de octubre de 2003, debidamente ajustada en los términos del artículo 178 del C.C.A. (...) para un total de (...) (\$49.796.901,25) MCT.”³⁸. (Negrilla en el texto y fuera de él).

4.7. Visto lo anterior, para esta Sala **la anterior orden judicial no constituye, en sí misma, una condena de índole resarcitorio**, en virtud de la cual un juez administrativo haya generado una lesión o afectación patrimonial a la CDMB, por haber causado un daño antijurídico a una víctima, sino que obedece **a una carga de restituir, es decir, de devolver una suma de dinero** que le fue pagada a la parte actora, por concepto de un tributo que fue objeto de anulación, ante la falta de competencia para ordenar dicho cobro; y que, por ende, resulta improcedente exigirle a los demandados algún tipo de reembolso, si a la entidad demandante no le correspondía retener esos montos económicos.

Ahora, si bien es cierto que la orden de devolución implicó el ajuste del importe de la fallida contribución, traída a valor presente al momento de dictarse la sentencia, diferencial que constituyó el eje de la fijación del litigio, debe indicarse que esa fracción dineraria no corresponde a nada distinto que a la acción de devolver la cantidad líquida en el mismo estado adquisitivo que tenía para el momento en que se causó y pagó la exacción anulada. Por tanto, esa porción inflacionaria se compadece con el tiempo en que la entidad tuvo a disposición un dinero que jurídicamente no estaba llamada a retener o tomar para sí y, por lo mismo, sigue siendo parte inescindible de la obligación restitutoria, por la cual, el patrimonio de la entidad pública, pese al fallo condenatorio, no decrece, sino que se recompone.

En consecuencia, al no encontrarse satisfecho el presupuesto relacionado con la existencia de una condena judicial resarcitoria a cargo del Estado, y, por ende, no ser procedente acudir el estudio de los demás requisitos del juicio de repetición, la Subsección **negará las pretensiones de la demanda** promovida por la CDMB.

V. COSTAS

El artículo 188 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”. En ese orden, el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al presente proceso por remisión expresa de la misma norma, consagra que se condenará en costas “a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”. El artículo 361 del CGP indicó

³⁶ Folios 15 a 31, cuaderno único.

³⁷ Folios 32 a 60, cuaderno único.

³⁸ Folio 58 (anverso), cuaderno único.



que las costas se componen de expensas y gastos sufragados en el proceso y agencias en derecho.

Para la fijación de las agencias en derecho se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el artículo tercero del Acuerdo No. 1887 de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para el momento de presentación de la demanda³⁹. Respecto de su valor, el numeral 3.1.1 del artículo 6 estableció que, para procesos de única instancia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pueden ser fijadas en “cuantía: Hasta el quince por ciento (15%) del valor de las pretensiones, reconocidas o negadas en la sentencia”.

La Sala, en virtud de la naturaleza, calidad y duración de la gestión de los apoderados de los señores Anaya Martínez y Gómez Ballesteros, considera razonable tasar las agencias en derecho a favor de cada uno de los citados demandados, en una suma equivalente al 0,5% de la pretensión de reembolso. De existir costas en virtud de expensas y gastos sufragados durante el proceso, se procederán a liquidar por Secretaría en el caso de que se hubieren causado.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda de repetición promovida por la CDMB, por las razones expuestas.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas a la parte demandante. **FÍJESE** como agencias en derecho el monto equivalente al 0,5% de la pretensión de reembolso, en favor de cada uno de los demandados.

Cópiese, Notifíquese, Cúmplase

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala
Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
Firmado electrónicamente

VF
JVV

³⁹ “La naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables”.