

**RAZONES DE LA INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN COLOMBIA
Y LAS POSIBLES SOLUCIONES**

**DOCENTE ORIENTADORA: CLAUDIA MARTINEZ
PRESENTADO POR: HORACIO FABIÁN PEÑA CORTÉS**

MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

UNIVERSIDAD LIBRE

BOGOTÁ D.C.

2021

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
MARCO METODOLÓGICO	8
HIPÓTESIS	9
Pregunta de investigación:	9
OBJETIVOS.....	10
Objetivo General	10
Objetivos Específicos	10
GÉNESIS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN	11
La Acción de Repetición en el Derecho Español.	20
La Acción de Repetición en el Derecho Argentino	25
La Acción de Repetición en la Legislación de Chile.....	32
LA ACCION DE REPETICION EN COLOMBIA, GENESIS, DESARROLLO E INEPTITUD.	35
La Acción de Repetición en la Legislación Colombiana.	35
El Concepto de la Acción de Repetición.	44
Repetición.....	47
Finalidad de la Acción de Repetición.....	48
Presupuestos de la Acción de Repetición	51
La Existencia de Condena Judicial o Acuerdo Conciliatorio que Imponga una Obligación a Cargo de la Entidad Estatal Correspondiente.	52
El Pago de la Indemnización por Parte de la Entidad Pública.....	52
La calidad del demandado como agente, ex agente del estado demandado o particular en ejercicio de función pública.....	55
El dolo o la culpa grave en la conducta del demandado.....	56
El Dolo.....	57
La Culpa Grave.....	62
Comités de conciliación y defensa judicial de las entidades de derecho público.....	66
Presunciones de Dolo y Culpa Grave	70
JURISDICCION Y COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCION DE REPETICION.....	73
Jurisdicción y Competencia	74
Legitimidad y obligatoriedad para interponer la acción de repetición.	76

Desistimiento de la acción de repetición.	79
Caducidad de la acción de repetición.	81
Cuantía de la acción de repetición.	84
La acción de repetición respecto de conciliaciones judiciales y prejudiciales.	84
Condena.	93
Medidas cautelares en la acción de repetición.	93
Novedades contenidas en la ley 2080 de 2021, relacionadas con la acción de repetición.	98
Daño Antijurídico.	101
Políticas de prevención del daño.	103
Razones de la ineficacia de la ley 678 de 2001 y propuestas para satisfacer sus.	104
Concepto de Eficacia.	104
EVIDENCIA DE INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO	106
Caducidad de la acción de repetición.	133
La acción de repetición como mecanismo para combatir la corrupción y recuperar recursos.	137
ACTUALIZACION	138
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144

INTRODUCCIÓN

Con esta investigación se pretende determinar las causas que generan la ineficacia de la acción de repetición en Colombia, problemática que desemboca en un déficit patrimonial para el Estado, por cuanto, el dinero sufragado por las entidades públicas, como consecuencia de indemnizaciones ordenadas mediante decisiones judiciales, no está siendo efectivamente restituido.

Advertiremos si la Administración, como sujeto activo, actúa con la debida diligencia para satisfacer los presupuestos de la acción, o por el contrario no cuenta con herramientas institucionales que le permitan establecer con claridad los presupuestos jurídicos, procesales y probatorios que le otorga la Ley y que permitirían un éxito de la demanda y el consecuente recobro a favor de la Entidad, o simplemente, se procura satisfacer la imposición legal de repetir contra el funcionario sin importar el resultado del proceso. Por tal motivo, analizaremos la Ley 678 de 2001 junto a las providencias emanadas por el Consejo de Estado en procesos autónomos de repetición, para conocer las limitantes que no permiten el éxito judicial de la acción.

Así mismo, se determinará si los funcionarios públicos realmente desconocen las herramientas jurídicas procesales que les brinda la legislación Colombiana para recobrar los dineros sufragados por el Estado por motivo de determinaciones judiciales, o si, por el contrario, tienen conocimiento de las mismas, pero son utilizadas de manera errónea, circunstancia que sirve de insumo para la ineficacia de la acción. Igualmente, y luego de analizar los preceptos normativos contenidos en la Ley 678 de 2001, se pretende auscultar, si, por el contrario, la razón principal de la ineficacia es la manera como está redactada la Ley, y si debido a ello, es menester

acoger un nuevo precepto normativo o alguna herramienta jurídica existente que permita de manera eficaz satisfacer los fines de la repetición.

Clarificado lo anterior, se determinará si las falencias advertidas pueden adecuarse, de tal manera que se logre agilizar y obtener un alto grado de efectividad de la acción autónoma de repetición bajo los preceptos de la Ley 678 de 2001, o si por el contrario, se debe acoger otra herramienta judicial, existente o nueva, que cumpla con mayor eficacia el objetivo resarcitorio en favor del Estado, teniendo en cuenta que, la acción repetición cuenta con más de 15 años en la legislación nacional, sin que se haya logrado el objetivo primigenio pretendido.

Se determinará si el dolo y la culpa grave en las conductas desplegadas por el Agente Estatal, son elementos fundamentales de responsabilidad patrimonial de la administración y si los mismos son advertidos por las entidades y sus comités de defensa y conciliación para impetrar la acción de repetición en contra del funcionario.

Se abordará esta investigación con una estrategia metodológica de carácter descriptivo, analítico y teleológico jurídico, en el sentido se establecer si se cumple con la finalidad de la acción de repetición contenida en la Ley 678 de 2001, analizando el desarrollo jurisprudencial, con el fin de concretizar los obstáculos para su eficacia, con un enfoque cualitativo, pues se tendrán en cuenta las posiciones de los doctrinantes, así como las sentencias del máximo órgano de lo contencioso administrativo del país sobre el particular, finalmente, se efectuará un estudio hermenéutico de las normas relativas a la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado y que están directamente relacionadas con la acción objeto de la presente investigación.

Con los resultados obtenidos, se espera dar claridad a los factores problemáticos de la acción de repetición, con la finalidad de corregirlos y así lograr fortalecer la defensa judicial de las entidades públicas, junto al recobro de los dineros sufragados por el Estado como consecuencia

de sentencias adversas a sus intereses; también se brindará el conocimiento exacto y claro de los presupuestos de la acción de repetición, procurando con ello aumentar significativamente su efectividad, logrando que las demandas contra el Estado disminuyan ostensiblemente, puesto que al efectivizar la acción de repetición, se le advierte al agente del estado, que sus actuaciones no pasaran desapercibidas y las mismas tendrán consecuencias directas en su peculio, lo que de suyo supone un actuar prudente y diligente.

En esa dirección, cobra preponderancia la presente investigación sobre la ineficacia de la acción autónoma de repetición, pues se advierte una desnaturalización de la misma, máxime cuando lleva más de 15 años en nuestra normatividad, sin que se cumpla su finalidad, el cual se circunscribe a establecer la responsabilidad patrimonial de los Agentes del Estado y como consecuencia de ello, la recuperación de los dineros sufragados por las Entidades Estatales por decisiones judiciales. Es claro que la repetición es una herramienta jurídica con una importancia preponderante para los intereses económicos del país, situación que convoca a efectuar la presente investigación, a fin de determinar con claridad sus falencias, para luego de advertirlas, revertirlas a través de un diagnóstico jurídico del porqué su ineficacia y las circunstancias que rodean dicha problemática, teniendo claro que, si dicha acción fuese efectiva, el Estado Colombiano contaría con más recursos monetarios que permitirían una mayor inversión Estatal para la consecución de sus fines, así como la disminución de las demandas en contra la administración.

Finalmente, al advertirse los hechos que interfieren en el desarrollo normal de la acción autónoma de repetición, se propondrán las posibles soluciones, logrando con ello, no solo recobrar los dineros que salen de las arcas públicas, sino que al fortalecer la acción, o buscar un mecanismo jurídico alternativo que logre de manera más eficaz tal objetivo, se enviará un

mensaje inequívoco a los agentes del Estado, concerniente a que, si se actúa de forma irregular, dicha actuación tendrá consecuencias pecuniarias que afectaran, tanto a la administración como al patrimonio personal del Agente, lo que conlleva a eliminar en gran medida, los actos de corrupción y el defectuoso funcionamiento del Estado, por lo tanto, se deben maximizar los esfuerzos académicos, con el objetivo de afianzar los mecanismos jurídicos y los procedimientos judiciales que permitan a las Entidades Públicas a recobrar los dineros de forma efectiva.

La relevancia para el mundo jurídico de la presente investigación radica principalmente en concluir si, la figura jurídica de acción de repetición, tal y como está contenida en la Ley la hace ineficaz, o si por el contrario su inoperancia se genera por la manera como es aplicada por las entidades públicas, por lo tanto, se logrará establecer si se debe modificar o eliminar y en su lugar implementar la obligatoriedad del llamamiento en garantía con fines de repetición, pretendiendo con ello, la recuperación efectiva del dinero público y la moralidad administrativa que debe imperar en las actuaciones del Estado y sus funcionarios.

MARCO METODOLÓGICO

Se investigarán las razones jurídicas y procesales por las cuales la acción de repetición no logra el cometido para el que fue creada, por cuanto, la mayoría de demandas interpuestas por las Entidades son resueltas de forma adversa a los interés del Estado, lo que de suyo supone, la implementación de algunos ajustes necesarios para lograr su cometido, bien sea reformando o eliminando dicho medio de control, y como consecuencia de su eliminación, implementar otro mecanismo que permita cumplir con el objetivo pretendido.

HIPÓTESIS

Se considera que tal y como esta implementada la repetición en la legislación colombiana, es ineficaz, por cuanto no brinda las herramientas jurídicas y procesales idóneas para que las entidades estatales con su interposición logren su eficacia y el correspondiente recobro de los dineros sufragados como consecuencia de decisiones judiciales.

Pregunta de investigación:

¿Cuáles son los obstáculos jurídicos y procesales que impiden una ejecución eficaz de la acción de repetición en el derecho colombiano?

OBJETIVOS

Objetivo General

Establecer cuales con los obstáculos jurídicos y procesales que no permiten el éxito judicial de la acción de repetición en Colombia, por medio de un análisis detallado de la normatividad, la doctrina y la jurisprudencia.

Objetivos Específicos

- Establecer los tipos de conductas desplegadas por los agentes estatales dan lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia y por ende a la interposición de la acción de repetición.
- Describir los aspectos sustanciales y procesales del funcionamiento de la Acción de Repetición en Colombia
- Analizar las formas en que la Acción de Repetición en Colombia es ejecutada por las entidades del Estado.
- Establecer la importancia de los mecanismos judiciales para el recobro de los dineros sufragados por el Estado en materia de indemnizaciones y su adecuado y efectivo procedimiento.
- Conocer los inconvenientes sustanciales y procesales de la acción de repetición.

GÉNESIS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

La Acción de Repetición es una herramienta jurídica, por medio de la cual los entes Gubernamentales pueden recuperar los dineros sufragados por concepto de indemnizaciones, las cuales han sido generadas por la acción u omisión de agentes o ex agentes del Estado y/o por particulares en ejercicio de funciones públicas. Así mismo, se trata de una acción de connotación civil, de carácter patrimonial exclusivamente, la cual deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que, como consecuencia de su conducta, dolosa o gravemente culposa, haya dado origen a un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado. (Ley 678 de 2001, art. 2, Colom.).

No obstante, y con antelación a que la legislación Colombiana adoptará dicho mecanismo jurídico de repetición, encontramos que la referida figura tiene su génesis en Europa, específicamente en el Derecho Francés, surgimiento que va de la mano con la creación y desarrollo del Derecho Administrativo en dicho continente.

En la época del feudalismo, sistema político, social y económico que predominó en la edad media, se produjo el surgimiento de las monarquías en donde la jefatura de Gobierno residía en una sola persona, la cual era denominada como el Rey, dicha situación desencadenó en una concentración absoluta de la autoridad, la cual tenía que ser aceptada y acatada por todas las personas, sin que el Rey fuese requerido para responder por sus decisiones, puesto que su poder no tenía límite alguno, situación que indefectiblemente derivó en la fase de la historia del derecho administrativo denominada estado irresponsable, tal y como lo ha indicado la doctrina y la jurisprudencia contenciosa administrativa. (Moreno. 2015).

Para A. Piris, (2017), la irresponsabilidad del estado se generó de la siguiente manera:

Haciendo un poco de historia podemos ver que en primer lugar se desarrolló la idea publicista de la irresponsabilidad del Estado que reinó durante siglos y recién empezó a retroceder bien avanzado el siglo XIX. La idea matriz de esa concepción estaba asentada sobre la base del concepto de soberanía, primero del monarca como representante divino y luego del Estado como reflejo de la voluntad general. En ese contexto se consideraba que el Estado no podía causar perjuicios, atento a su finalidad intrínseca de bien común. Pero esa era una de las tantas ficciones jurídicas. En el mundo real el Estado dañaba a los particulares a través de su actividad, incluso legítima.

En dicho interregno, los Gobernantes ostentaban una irresponsabilidad absoluta, puesto que sus actuaciones u omisiones no eran susceptibles de ser controvertibles por las personas y, por lo tanto, éstos no generaban reparación indemnizatoria por los posibles daños que pudiesen causar, esto justificado en que todas las actuaciones de los Gobernantes se fundaban en la religión y en el poder de Dios, de quien, supuestamente, recibían sus poderes para actuar en el Gobierno. (Mestre y Garcés, 2004).

Bajo esa línea argumentativa, encontramos a Soler y Jiménez. (2008), Quienes indicaron que, solo hasta finales del siglo XIX, no se admitía una responsabilidad que recayera en cabeza del Estado o de la Administración frente a sus ciudadanos, puesto que se consideraba, que el interés del Estado y de sus Gobernantes era absoluto, y en ese orden de ideas, eran los Agentes o Funcionarios del Imperio los que debían responder por los daños derivados de su conducta, siendo acreedores de la acción civil, tal y como ocurría entre las relaciones de los particulares.

Corolario de lo expuesto, y tal y como se había referido previamente, se configuró el llamado Estado irresponsable, tal y como lo han denominado algunos doctrinantes, entre ellos Vélez (1996, p. 7) citado por Moreno. Y (2015), quien indica que el fundamento principal del

absolutismo recae en la soberanía del monarca, lo cual conllevaba a que el poder se encontraba en cabeza del Rey y solo de éste, razón por la cual, el concepto de soberanía fue el insumo jurídico de la irresponsabilidad por parte del Estado, puesto que en dicho interregno se tenía la errónea convicción que el poder soberano era ilimitado y absoluto, por lo tanto, jamás se consideró la idea de declarar la responsabilidad del Rey, en el entendido que éste no podía causar ningún tipo de daño.

Así mismo, en la edad media la fragmentación del poder en el feudalismo fue insuficiente para las nuevas necesidades económicas que exigía el mercantilismo, es por ello que se necesitó la conformación del denominado “Estado Moderno”, cuya caracterización principal era que concentraba el poder en una sola persona como Rey Supremo, situación que desencadenó una discordia por el despotismo que representaba una persona todo poderosa, por tal razón, el 7 de julio de 1789 los Estados Generales se autoproclamaron como Asamblea Nacional Constituyente para tener después un estallido de una Revolución sin precedentes en procura de cambiar las condiciones sociales existentes y las doctrinas imperantes, así la Revolución Francesa significó un cambio preponderante en las concepciones de Estado y Sociedad, pues fue un movimiento que pretendía una reivindicación con el hombre, fundando un nuevo orden político y social. (Cabezas y Mayorga, 2016).

Igualmente, se estableció que “cuando se inicia la Revolución Francesa en el año 1789, los promotores de la defensa de los Derechos del Hombre pensaron imponer a los Gobernantes limitaciones para que estos respondieran por sus actos frente a sus administrados” Mestre Ordoñez y Garcés Restrepo (2001, p. 14).

No obstante, pese al triunfo de la Revolución Francesa, la situación socio económica no tuvo un cambio significativo de forma temprana, puesto que se seguía manteniendo un Estado

Irresponsable, pues prevalecieron los motivos de conveniencia de la clase dominante, en el entendido que los Derechos y las garantías individuales se establecían de acuerdo con su fortuna, por tanto, el derecho a la propiedad y a la libre empresa, emergen como principios básicos del nuevo modelo Estatal, tal y como lo indico Engels (2008) citado por Moreno. Y (2015).

Así las cosas, dicho Estado debía cumplir funciones mínimas de seguridad, administración de justicia y ostentar el monopolio de la Ley, lo que conlleva a que no interfiriera en los negocios de los asociados en virtud del respeto a su libertad, adicionalmente, resultado incuestionable que una de las primeras medidas adoptadas, luego del triunfo de la Revolución Francesa por parte de la Asamblea Nacional, fue la de proferir una Ley por medio de la cual se limitaba radicalmente que los Jueces intervinieran en los asuntos propios de la Administración de Gobierno. (Moreno. Y. 2015).

Posteriormente, y con el surgimiento del Estado Liberal se consideró que él mismo no era responsable de los daños que ocasionará con el desarrollo de su actividad, por cuanto se pensaba que el Estado y sus agentes eran simples ejecutores de la soberanía popular y por dicha circunstancia no generaban daños, sin embargo, y pese a que el Estado era irresponsable, por vía doctrinal se desarrolló la teoría de la responsabilidad de sus agentes por los daños que causarían como consecuencia del desempeño de su actividad. (Mestre y Garcés, 2004).

En esa dirección, se tiene que para hacer responsable a la Administración y no solo al Agente Público, se fue cimentando, por una parte, por el desarrollo del principio de legalidad, lo que ocurrió con posterioridad a la Revolución Francesa, y por otra parte, por el surgimiento de la noción del servicio público, bajo esa orientación, el Estado empieza a enfrentar una creciente demanda social de su población, situación que lo compele a asumir un rol prestacional, pasando de una Administración liberal abstencionista a una más activa y que interviniera en el desarrollo

de su sociedad y en caminata a las necesidades del ciudadano, pero dicha intervención no solo se circunscribía al aumento en la prestación de servicios públicos, lo que indubitablemente generaría un aumento en las probabilidades de causar un daño, el cual tendría que ser indemnizado, lo que conlleva a un cambio en la forma de plantear dicha responsabilidad. Ruiz J. (2015).

Así las cosas, la transformación del Estado surge en la medida en que se reconoce en éste a un sujeto justiciable, que al desplegar su función podía ser controlada de diferente manera, razón por la cual, comenzó a tomar fuerza la idea de asegurar los derechos y garantías civiles, suprimiendo las formas arbitrarias e injustas del régimen anterior, teniendo como base, el Estado de Derecho sobre la premisa del respeto al imperio de la Ley. (Moreno. Y. 2015).

Luego, con la expedición del Código Napoleónico se pretendió que dicha codificación sirviera para dirimir los conflictos suscitados en la sociedad europea y los Estados Americanos. Concomitante con lo anterior, las controversias generadas entre el Estado y los particulares se desataron por medio del derecho común, circunstancia que no es ajena en materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues al pretenderse asegurar los derechos individuales, se empezó a acudir a las normas de carácter civil con la finalidad de reparar los daños que se generan con ocasión del ejercicio de la acción Estatal en los particulares. Urueta (2005, p. 16) citado por Moreno. Y (2015).

En esa dirección, y sobre la responsabilidad individual Moreno. Y. (2015). Indicó que: “se desarrolló en el principio de equidad, fundamentada en el principio de que quien causa un daño está obligado a indemnizarlo. Esta concepción también se amplió a las personas jurídicas”, en ese sentido, y al consagrarse la responsabilidad de las personas jurídicas, emerge la responsabilidad del Estado, la cual se configura cuando se advierte que éste ha causado un daño que debe ser resarcido, no obstante al incrementarse la interacción entre los ciudadanos y el Estado, sus

relaciones se tornaron más complejas, razón por la cual, los artículos contenidos en el Código Civil Francés, fueron utilizados para la solución de los conflictos, haciéndose insuficientes, emergiendo la necesidad de encontrar en el Derecho Administrativo la solución. Moreno. Y (2015).

De cara a lo anterior, y en tratándose del desarrollo del Derecho Administrativo, encontramos el surgimiento de la Responsabilidad del Estado, la cual se produjo como consecuencia del desarrollo jurisprudencial, con los fallos más significativos proferidos en Francia denominados blanco y cadot.

En dicho sentido se pronunciaron Almanza, López y Pérez (2016), precisando que la figura de la Responsabilidad Estatal se materializa a partir de la Revolución Francesa en 1789, junto con la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a su vez por la promulgación de diversos fallos judiciales dictados por el Tribunal de Conflictos de Francia, entre los que sobresalen el fallo blanco en 1873 y el fallo Laurelle de 1951.

De cara a lo anterior, fue con el conocido fallo blanco proferido en 1873 por el Tribunal de Conflictos Francés, que la Jurisprudencia introdujo un Régimen General de Responsabilidad Estatal, permitiendo de esta manera el desarrollo del Derecho Administrativo y su correspondiente jurisdicción. (Soler y Jiménez, 2008).

En esa dirección, indico el Tribunal de Conflictos Francés en el pluricitado fallo blanco, tal y como lo preciso (Ramón Parada, citado en Penagos, 1997, p.3):

La responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por hechos de las personas que emplea al servicio público, no puede ser regida por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular; esta

responsabilidad no es general ni absoluta tiene reglas especiales que varían según las peculiaridades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses particulares. (Soler y Jiménez, 2008, p. 75).

De conformidad con lo anterior, y en lo que respecta al fallo en blanco, el Tribunal de Conflictos Francés consideró que el Estado si era responsable por sus actuaciones, posición que se adopta fundado principalmente en la noción de falla o falta del servicio público, que era una de las tantas actividades en cabeza del Estado, indistintamente de que existiera o no norma, posteriormente, se ha venido incrementando y reconociendo en diversos eventos que el Estado responde a sus administrados, por aplicación de regímenes de responsabilidad con culpa y en otros bajo los parámetros de la responsabilidad objetiva. Soler y Jiménez, (2012).

Por su parte, Moreno. Y. (2015), indicó que para explicar la génesis del Derecho Administrativo, así como la adopción de distintas soluciones a las divergencias civiles se acude constantemente a la exposición del fallo blanco proferido por el Tribunal de Conflictos Francés, en el que el señor Blanco depreco al Estado Francés una indemnización por las lesiones sufridas por su hija las cuales se originaron por un vagón de propiedad de una fábrica estatal de tabaco, decisión judicial en la cual se consideró que la controversia puesta en su conocimiento, debía ser de competencia no solo de la justicia ordinaria, sino de la administrativa. En el estudio efectuado se afirmó el Principio General de Responsabilidad Patrimonial de la Administración con base en los postulados no solo de la justicia civil, por cuanto consideró que ésta última tenía como finalidad la de regular las relaciones entre los particulares, fue así como la jurisprudencia estableció que la Responsabilidad del Estado no podía ser absoluta ni general, pero fue considerándosele un fenómeno normal regido por normas y reglas especiales.

Desde entonces, la doctrina y la jurisprudencia empezaron a señalar los límites de la Responsabilidad del Estado y la de sus Funcionarios, dado que la Administración como toda persona jurídica, no actúa por sí misma, sino por medio de sus Funcionarios, por lo tanto, se debe establecer si la responsabilidad que recae en cabeza del Estado como consecuencia de las actuaciones del Agente Estatal, es indemnizable en todos los casos por el mismo Estado. Rodríguez, (2005). Citado por Soler y Jiménez, (2008).

De cara a lo anterior, respecto a la providencia emanada del Tribunal de Conflicto Francés denominado fallo Blanco, podemos establecer que cuando se discute la Responsabilidad del Estado, no es necesario encontrar un responsable a fin de imponerle la consecuente sanción, sino que por el contrario, lo que se procura únicamente es reparar el daño causado injustamente, juicio de responsabilidad que no puede evaluarse por medio de la Legislación Civil, cuya codificación se circunscribe a desatar controversias entre particulares, pues la responsabilidad de la Administración exige una serie de reglas y parámetros que varían según las particularidades de cada caso.

Siguiendo con este hilo argumentativo, debemos establecer que la distinción entre la Responsabilidad de la Administración y la del Funcionario, radica en la oposición fundamental entre la falta del servicio y la falta personal, el daño ocasionado como consecuencia de una falta de un Agente Público compromete la responsabilidad de la Administración si se trata de una falta del servicio, contrario sensu, compromete solamente al Agente cuando hay una falta de carácter personal. De Laubudére (1984, p. 110). Citado por Soler y Jiménez, (2008).

Por su parte, el Consejo de Estado Francés en 1951 profirió el denominado fallo Laurelle, el cual planteo que, en dado caso que, el Estado fuera condenado patrimonialmente con ocasión de la existencia de una falta de carácter personal, el mismo Estado pudiera repetir en contra del

Funcionario que incurrió en la infracción, quiere decir lo anterior, que dicho Agente del Estado se hace responsable de los daños producto de sus faltas o culpas personales a la Administración, las cuales pudieren cometerse fuera del ejercicio de sus funciones o con ocasión a ellas. Almanza, et al. (2016).

Así las cosas, a partir del pluricitado fallo Laurelle del Consejo de Estado Francés, se consideró que aun en casos de responsabilidad personal del Agente, cometidas en el ejercicio de sus funciones o por fuera de ellas, el Funcionario debía responder ante la Administración, la cual podría repetir directamente o como consecuencia del llamamiento en garantía, no obstante y para garantizar la indemnización de las víctimas en los casos de insolvencia del Agente, la nueva visión consistió en considerar que la responsabilidad entre la Administración y sus Agentes no era excluyente sino concomitante, en consecuencia podrían ser demandado el Agente, la Administración o ambos según el caso, con la posibilidad para la Administración de adelantar la repetición. Rodríguez, (2005, pp. 482-483). García y Fernández, (1977, p. 405) citado por Soler y Jiménez, (2008).

Por lo tanto, el fallo Laurelle es de gran importancia en el origen de la Responsabilidad del Agente Estatal, pues fue la génesis de dicha responsabilidad, por cuanto, en un principio prevaleció la irresponsabilidad del Funcionario frente a la Administración, circunstancia que desapareció con el referido fallo del Consejo de Estado Francés, surgiendo la repetición en contra del Funcionario de la Administración.

Ahora, es menester efectuar un estudio comparativo de las legislaciones relativas a la responsabilidad de los Agentes del Estado y la procedencia de la acción de repetición, en Argentina, Chile y España, países de gran desarrollo jurídico y doctrinario, lo que servirá de

preámbulo para adentrarnos al estudio de la responsabilidad patrimonial del Agente Estatal en la Legislación Colombiana.

Previo a abordar este acápite de derecho comparado, es menester indicar que se optó por la escogencia de la legislación de los países de España, Argentina y Chile, por considerar que se trata de naciones con una amplia tradición jurídica, lo que permitirá desarrollar un comparativo de cómo funciona la acción de repetición en dichos lugares, frente a la legislación colombiana, con el fin de establecer si en los países convocados para efectuar el paralelo, se presentan las mismas vicisitudes que se exhiben en Colombia.

Adicionalmente, estos países relacionados, son territorios que tienen como común denominador que su estructura legal deriva del sistema jurídico continental europeo, esto es, que deviene del derecho Romano, Germano y Francés, cuya característica principal es que su fuente principal es la Ley antes que la Jurisprudencia.

Ahora bien, el derecho comparado permite cotejar e identificar las semejanzas en la legislación de los países previamente relacionados, para identificar problemas comunes y una posible solución para la problemática que se investiga en nuestra legislación.

La Acción de Repetición en el Derecho Español.

En España se le denomina Acción de Regreso o Acción de Repetición, la cual es definida como, aquella herramienta jurídica en virtud de la cual la Administración, que ha debido indemnizar por una lesión cometida por las Autoridades o Personal a su servicio, pueda posteriormente repercutir el montante o el dinero satisfecho por tal concepto a los mencionados sujetos, quienes en definitiva son los verdaderos responsables materiales del daño. Así esta Acción tendrá como fin específico el restablecimiento de la situación e indemnidad patrimonial

de la Administración, a la vez que se evita que el contribuyente deba soportar el perjuicio que ha cometido un sujeto en particular e identificable. Saura (2015).

Por su parte la (Ley 30 de 1992, art. 35, literal J, Esp.). Indica que, los ciudadanos tienen derecho a exigir las Responsabilidades de las Administraciones Publicas y del Personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

Quiere decir lo anterior, que el sujeto de imputación puede ser, tanto la Administración Pública en general, como ocurre en los casos de reclamación directa de responsabilidad patrimonial del afectado, así como el personal al servicio de la Administración, lo que se revela en el ámbito sancionador, o como destinatario principal de la acción de regreso de la Administración. Tradicionalmente en la legislación Española, la pluricitada Acción de Regreso o de Repetición, la cual hunde sus raíces en la teoría civilista, inicialmente se ha configurado de manera potestativa o facultativa en cuanto a su ejercicio, no obstante, con la modificación introducida con la (Ley 4 de 1999. Esp.). Se cambia dicha tendencia y se consagra como una Acción de obligatorio ejercicio por parte de la Administración. Saura (2015).

Asimismo, es menester indicar que la responsabilidad del Funcionario Público en el Derecho Español, no se limita a los daños originados a la ciudadanía, sino que también se extiende a los perjuicios que pudieran ocasionarse en los bienes o derechos de la Administración propiamente dicha. Beriain, (2017).

Igualmente, el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en España (Ley 30 de 1992, art. 145, numerales 1 a 3, Esp.) en lo que respecta a la exigencia de la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas, preceptúan literalmente lo siguiente:

1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados podrá exigir de sus Autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios:

El resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

3. Asimismo, podrá la Administración instruir igual procedimiento a las Autoridades y demás personal a su servicio por los daños o perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, culpa o negligencia grave.

De acuerdo con el precepto legal expuesto, es meritorio que la persona afectada como consecuencia del actuar irregular de un funcionario y que procura indemnización por parte del Estado, deberá exigir a la Administración dicho resarcimiento por los perjuicios padecidos, posteriormente a dicha reclamación, y si, en efecto, la administración tuvo que sufragar un monto como indemnización al afectado, es a la entidad a la que le corresponde exigir a su personal la responsabilidad correspondiente, cuando se advierta la existencia de dolo, culpa o negligencia

grave. En conclusión, la acción de regreso o repetición, solo prosperará si se dan los requisitos legalmente determinados (i) la efectiva indemnización del lesionado o afectado, bien sea por vía administrativa o judicial y (ii) la existencia de dolo, culpa o negligencia grave del funcionario.

De acuerdo con la norma en cita, se puede colegir que la acción de regreso o de repetición es un elemento que sirve como compensador de un sistema muy generoso de responsabilidad del Estado, que protege a la víctima, pero que, de no prever la multicitada acción, dejaría impune al causante personal del daño, perturbando de esta manera las condiciones que dieron lugar al daño y al subsiguiente gasto público. Rebollo, (2000).

Con posterioridad se profirió el Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40 de 2015. Esp.). En donde se indicó en el artículo 36, (Ley 40 de 2015. Art, 36. Esp.). lo relacionado con la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas, norma que en su literalidad precisa:

Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia grave, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de

culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

3. Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia grave.

4. El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad al que se refieren los apartados 2 y 3, se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

- a) Alegaciones durante un plazo de quince días.
- b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.
- c) Audiencia durante un plazo de diez días.
- d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
- e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

5. La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

6. Lo dispuesto en los apartados anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

Con la expedición del nuevo Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo (Ley 40 de 2015. Esp.), se indicó claramente la obligación que se le impone a la Administración de iniciar de oficio las actuaciones tendientes a establecer la responsabilidad del Agente del Estado que ha producido un daño económicamente resarcible por parte de la Administración.

Con todo, es meridiano que en España el Agente del Estado que mediante acción u omisión produzca una afectación que deba ser resarcida por la Administración, faculta a ésta última, a accionar la herramienta jurídica de repetición en contra el funcionario infractor para resarcir el dinero sufragado como reparación, siempre y cuando se verifique que en la conducta desplegada se actuó con dolo, culpa o negligencia grave.

La Acción de Repetición en el Derecho Argentino

Previo a adentrarnos en el funcionamiento y estructura de la Acción de Repetición en la República Argentina, es menester indicar que, la Responsabilidad del Estado en el referido país, ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, permitiendo una evolución en la manera como se aborda la misma, al igual, que como se afronta la responsabilidad de sus Agentes, por lo tanto, es adecuado empezar desde su génesis, para lo cual debemos traer a colación al anterior y derogado Código Civil Argentino.

La Acción de Repetición en el Derecho Argentino tiene connotación de carácter civil, por tal razón, en el título IX artículo 1112 del antiguo Código Civil (Ley 340 de 1869. Art, 1112. Arg.), se indicó lo siguiente: “Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están

impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título”, por lo tanto, los Funcionarios Públicos que por su conducta le han generado al Estado el pago de algún tipo de indemnización y que han logrado con ello una responsabilidad civil en cabeza del Agente del Estado, serán regulados por la codificación civil, siendo una responsabilidad disímil a la del Estado, sin embargo, tal circunstancia no es óbice para que en algunos supuestos conlleve también la responsabilidad del Estado. Soler y Jiménez, (2008).

Así mismo, en la investigación de Soler y Jiménez, (2008). Se precisó que los Funcionarios en el ejercicio de sus funciones actúan de manera irregular, el particular afectado puede demandar directamente al Funcionario, de conformidad con lo establecido en el artículo 1112 del Código Civil Argentino (Ley 340 de 1869, art. 1112, Arg.). y al Estado en concordancia con lo preceptuado en el artículo 43 de la misma codificación (Ley 340 de 1869. Art, 43. Arg.), pero no bajo un régimen de solidaridad, si no de concurrencia, no obstante, si el Agente del Estado despliega una actividad ajena a sus funciones como servidor público, responde por el Régimen Civil común, tal y como se indica en el artículo 1109 ibídem (Ley 340 de 1869. Art, 1109. Arg.)

En esa dirección, encontramos que para A. Piris, (2017), la Responsabilidad del Estado y sus Funcionarios en la Argentina, es un campo en el que confluyen el Derecho Público y el Derecho Privado, entre el Administrativo y el Civil, se podría ver como un campo de tensiones, dado que ambas ramas del derecho reclaman el tema de la responsabilidad como propio.

El tema de la Responsabilidad del Estado y sus Agentes en la República Argentina no se encuentra regulado expresamente en la Constitución Nacional, sin embargo, reconoce principios que en caso de ser transgredidos son una causa eficiente de responsabilidad, esto es, igualdad ante la ley, inviolabilidad de la propiedad privada, y demandabilidad del Estado Nacional, no obstante,

muchas Constituciones Provinciales son más claras y concretas en el tema de la responsabilidad del Estado y los Agentes Públicos. A. Piris, (2017).

No obstante, la responsabilidad del Estado y de sus Agentes en la República Argentina tuvo un giro preponderante en la Legislación, pues con la promulgación del nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26.994 de 2014, Arg.), y la Ley de Responsabilidad del Estado (Ley 26.944 de 2014, Arg.), se fija un nuevo paradigma en materia de Responsabilidad del Estado y sus Agentes, la cual ya no se rige por el Derecho Privado, sino por el Derecho Administrativo.

Con la expedición de las normas mencionadas en el párrafo que antecede, se colige que las normas civiles no serán aplicables a la Responsabilidad del Estado y sus Funcionarios, tal y como estaba establecido en el derogado Código Civil Argentino, lo que produjo que las mismas sean reguladas por norma especial, sin embargo, la nueva normatividad permite que las provincias promulguen sus propias normas relativas a la responsabilidad del Estado.

En esa dirección encontramos en el nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26.994 de 2014, art. 1764, Arg.). Que “las disposiciones del Capítulo 1 de este Título no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria”. Así mismo, en la Ley de Responsabilidad Estatal (Ley 26944 de 2014, art. 1, Arg.). Se precisó que “Las disposiciones del código Civil no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria”.

En concordancia con lo anterior, en el nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26.994 de 2014, art. 1765, Arg.). Se establece que “La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda”, igualmente, el artículo 1766 de la misma codificación preceptúa que “Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las

obligaciones legales que les están impuestas se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda”.

De igual manera, con la expedición de la Ley de Responsabilidad del Estado (Ley 26.944 de 2014, art. 11, Arg.). Se invitó a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a adherir a los términos de esta Ley para la regulación de la Responsabilidad Estatal en sus ámbitos respectivos. Quiere decir lo anterior, que por mandato legal las recientes disposiciones vienen a finalizar con la larga tradición jurídica que regulaba la responsabilidad del Estado Nacional, Provincial y Municipal en las disposiciones del antiguo Código Civil.

Pese a la permisividad que la Ley le otorga a las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires para reglamentar el tema de la Responsabilidad del Estado, dicha circunstancia no puede desconocer los preceptos Constitucionales consagrados en los artículos 31, 75 inciso 12 y 121 de la Constitución Nacional Argentina (C.N., 1994, Arg.), tal y como lo ha indicado Punte citado por Espeche, (2017), quien precisó:

Por tanto, cada provincia y aun cada municipio más o menos autónomo, puede determinar sus propias reglas -lo que es razonable, pues las administraciones son locales- pero lo que no pueden hacer es soslayar el principio fundamental de reglamentación común de los derechos de todos los habitantes por leyes generales que surge de la lectura armónica del art. 14, en relación con el art. 75, inc. 12, y la prohibición del art. 126 de la CN. Con posterioridad a la reforma de 1994 se había fortalecido la restauración de la primacía del derecho constitucional respecto de las demás normas, a través del recurso permanente a reglas constitucionales y / o principios de ese nivel, reforzados por armonización con similares principios contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, para entender que no puede haber ni una división tajante entre derecho público y derecho privado, ni esfera que

quede por debajo de los derechos humanos y que resulte inalcanzable por el brazo judicial. Esta visión de unidad del derecho de fondo no acarrea la desaparición de las ramas especializadas, sino que las constriñe a no apartarse de los principios comunes como fundamento de todo lo demás. En tal sentido, cabe citar nuestra legislación más moderna, volcada en el estatuto constituyente de la ciudad de Buenos Aires, sustentado en los principios de republicanos y representativos. En este sistema, la buena fe es sustancial, para la interpretación de los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución, los tratados y las leyes.

Bajo ese hilo conductor, y tal y como se ha indicado en párrafos anteriores, se puede evidenciar una posible inconstitucionalidad en la nueva legislación de la República de Argentina que permite a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires regular el tema de la responsabilidad del Estado y sus Agentes de manera autónoma.

No obstante lo anterior, en la Argentina la Responsabilidad del Estado, cuenta con un extenso desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Suprema de Justicia, y como prueba de ello, en el año 1933 dicha Corte precisó que la responsabilidad del Estado, en el caso Tomas Devoto y Cía. S.A. en contra del Gobierno Nacional, es **subjctiva a título de dolo o culpa**, basado en el artículo 1109 del código civil derogado (Ley 340 de 1869, Arg.), postura que fue reiterada por el mismo alto Tribunal, con la decisión proferida en el año de 1937 dentro del proceso de F. C. Oeste de Buenos Aires vs. Provincia de Buenos Aires, en donde se manifestó, que en tratándose que la provincia demandada contaba con el carácter de persona jurídica como empresa que explota líneas férreas le son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 1109 y 1113 del Código Civil (Ley 340 de 1869, Arg.). Derogado en la actualidad. Espeche (2017).

Luego, tal y como lo indica Espeche (2017), en el año de 1984 hubo giro que cambio sustancialmente la doctrina existente, pues por medio de pronunciamiento de la Corte Suprema de la República Argentina, en providencia 306:2030 de Vadell Jorge Fernando vs. Provincia de Buenos Aires, se indicó:

La idea objetiva de la falta de servicio encuentra fundamento en la aplicación por vía subsidiaria del art.1112 del Código Civil que establece un régimen de responsabilidad “por los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas”. Ello pone en juego la responsabilidad extracontractual del Estado en el ámbito del derecho público que no requiere, como fundamento de derecho positivo, recurrir al art. 1113 del Código Civil.

En concordancia con lo expuesto, el alto Tribunal ha indicado desde entonces, que la idea objetiva de la falta de servicio, bien sea por acción o por omisión, encuentra su fundamento en la aplicación del artículo 1112 del Código Civil (Ley 340 de 1869, Arg.). traduciendo en una responsabilidad del Estado en el ámbito del Derecho Público, toda vez que la actividad de los órganos, Funcionarios o Agentes del Estado, realizada en procura de cumplir con los fines de la Entidad, ha de ser considerada propia de éste y es el que debe responder por las consecuencias dañosas, a partir de ello, la responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho de sus Agentes, no es indirecta ni fundada en la culpabilidad, por el contrario, cuando se trata de un servicio público que el Estado brinda a la ciudadanía, aquel responde directamente por una prestación irregular, pese a que la falta sea derivada del hecho de los Agentes, existe una imputación directa al prestador del servicio que para el caso concreto es el Estado. Espeche (2017).

Luego y como consecuencia de la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de la República Argentina en el tema de la Responsabilidad del Estado, y habiendo transcurrido un periodo importante con aportes significativos por parte de la doctrina y la jurisprudencia para su regulación, el Legislador adopto la decisión de sancionar una Ley que regulara la Responsabilidad del Estado exclusivamente (Ley 26944 de 2014, Arg.). la cual contiene los lineamientos, presupuestos, ámbito de aplicación y demás pautas que desemboquen en una indemnización justa, de tal forma que se ha tratado de dar previsibilidad a una temática que se encontraba sin cobertura legal y sujeta a la libre interpretación de los Jueces, la norma en comento se refiere a todos aquellos daños producidos por la actividad o inactividad que proviene del Estado Federal, esto es, la Nación Argentina, planteando un sistema basado en la responsabilidad objetiva y directa, desplazando la idea de culpa en que se funda la generalidad de los ordenamientos privados, aclarando que las disposiciones del Código Civil no se aplican para examinar este supuesto especial de responsabilidad, como tampoco se posibilita la aplicación de sanciones pecuniarias disuasivas. Lamoglia (2015).

Claro lo anterior, y en cuanto a la manera como la República Argentina recobra los dineros sufragados por concepto de indemnizaciones derivadas de las conductas de sus funcionarios, en la legislación del país en cita, le dan aplicación a la figura jurídica denominada **acción de repetición**, la cual se encuentra estipulada en la Ley de Responsabilidad del Estado (Ley 26944 de 2014, art. 9, Arg.) en donde se precisa que la actividad o inactividad de los funcionarios y agentes del Estado en el ejercicio de sus funciones por no cumplir, sino de una manera irregular incurriendo en culpa o dolo las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen. La pretensión resarcitoria contra los funcionarios públicos prescribe transcurridos tres (3) años. Por su parte, la acción de repetición del Estado en contra de

los funcionarios causantes de un daño que deba ser indemnizado, prescribe a los tres (3) años posteriores a la sentencia en firme que estableció el pago de la indemnización.

De cara a lo anterior, y teniendo en cuenta la literalidad de la norma en comento, se evidencian vacíos respecto a la acción de repetición, por cuanto, NO se estableció concretamente si dicha acción resarcitoria, es de obligatoria interposición por parte del Estado, ni tampoco si la Responsabilidad de los funcionarios públicos es solidaria con el Estado o concurrente, tal y como se había dispuesto inicialmente en el proyecto de Ley. Perrino (2017).

Finalmente, es menester indicar que en Argentina al tratarse de un Estado Federal Descentralizado, le corresponde a sus provincias regular temas relativos a la Responsabilidad del Estado y sus Agentes, campo que comprende indubitablemente la acción de repetición contra el Funcionario, no obstante y ante la ausencia de regulación por parte de las Provincias, éstas pueden dar aplicación a las Leyes Nacionales, concretamente la Ley de Responsabilidad del Estado (Ley 26.944 de 2.014, Arg.).

La Acción de Repetición en la Legislación de Chile

Para adelantar el estudio de la Acción de Repetición en la legislación Chilena, es necesario remitirnos a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575 de 2000, Art. 42. Cl.) Cuya literalidad indica: “Los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio. No obstante, el Estado tendrá derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal.”

En el artículo en cita, se hace referencia a la falta personal en la que haya incurrido el funcionario, sin embargo, no se precisa el concepto de dicha falta, por tal razón se debe entender que en algunos casos, en la ocurrencia de una falta personal debe existir cierto nivel de participación del Estado, así la falta pluricitada, es la que da derecho a la interposición de la acción de repetición.

Por su parte y sobre el concepto de falta personal, Ruiz J. (2015) se refirió de la siguiente manera:

Como punto de partida hay que señalar que, al no existir definición de ella en el artículo 42 de la Ley 18.575 y considerando, a su vez, que cuando un funcionario incurre en este tipo de falta se verá expuesto a que el Estado repita en su contra, evidentemente debemos aceptar o al menos entender que en algunos casos, frente a la presencia de una falta personal, le compete cierto nivel de participación al Estado. Ello, al menos como garantía hacia el particular y a fin de justificar que el Estado repare el daño causado al ciudadano.

Al mismo tiempo, es dable asumir que en un concepto de falta personal deben estar presentes las características de reprochabilidad suficientes, a nivel de una negligencia grave o dolo en el comportamiento del funcionario, que permitan desvincular parte de esa responsabilidad del Estado, radicándola en el funcionario, justificando así que la Administración pueda repetir en contra del agente causante del daño.

Aunado a lo anterior y sobre la acción de repetición y sus presupuestos, encontramos en el Régimen General de Garantías en Salud (Ley 19.966 de 2004, Art. 38. Cl.), literalmente lo siguiente:

Artículo 38.- Los órganos de la Administración del Estado en materia sanitaria serán responsables de los daños que causen a particulares por falta de servicio.

El particular deberá acreditar que el daño se produjo por la acción u omisión del órgano, mediando dicha falta de servicio.

Los órganos de la Administración del Estado que en materia sanitaria sean condenados en juicio, tendrán derecho a repetir en contra del funcionario que haya actuado con imprudencia temeraria o dolo en el ejercicio de sus funciones, y en virtud de cuya actuación el servicio fue condenado. La conducta imprudente o dolosa del funcionario deberá siempre ser acreditada en el juicio en que se ejerce la acción de repetición, la que prescribirá en el plazo de dos años, contado desde la fecha en que la sentencia que condene al órgano quede firme o ejecutoriada.

De acuerdo a los dos artículos en cita, se encuentra que respecto a la acción de repetición la norma base es en la Legislación de Chile es el artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575 de 2000, Art. 42. Cl.), sin embargo, y ante la poca claridad sobre el concepto de falta personal, es necesario que en la Jurisprudencia se efectúe un paralelo con el artículo 38 del Régimen de Garantías en Salud (Ley 19.966 de 2004, Art. 38. Cl.), pues en esta última, el Legislador fue más preciso, al indicar que la Administración podrá repetir en contra del funcionario que haya actuado con imprudencia temeraria o dolo en el ejercicio de sus funciones, particularidades que no trae inmersas el artículo 42 (Ley 18.575 de 2000, Art. 42. Cl.), cuyo precepto legal no hace ninguna distinción sobre este tópico, lo que conlleva, necesariamente, a que el Juez deba efectuar una interpretación armónica de ambas normas, para establecer en qué casos procede la interposición de la acción de repetición. Ruiz J. (2015).

Así mismo, se advierte que la acción de repetición tiene un término prescriptivo de dos años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que ordenó el pago de la indemnización a cargo de la Administración, lapso durante el cual el Estado debe ejercer dicha acción para recobrar el monto indemnizado, siempre y cuando logre establecer claramente que la conducta generadora y asumida por el Funcionario fue ejecutada con dolo o imprudencia grave.

De los argumentos expuestos, se concluye que las normas que regulan la acción de repetición o regreso en las legislaciones de España, Argentina y Chile, guardan una estrecha relación, en lo que tiene que ver con el concepto y la finalidad de la norma, en los tres países se procura el recobro de los dineros sufragados por el Estado como consecuencia de indemnizaciones ordenadas mediante decisiones judiciales, el sujeto pasivo de la acción es el funcionario público que actuando de forma irregular ha generado la indemnización multicitada, los términos de prescripción son disimiles al igual que el momento en el que se empieza a contar dicho termino, el trámite procesal es diferente en cada uno de los países, al igual que en Colombia, en la legislación Española es de obligatoria interposición, no obstante en Chile y Argentina no es claro si la interposición de la repetición es obligatoria o potestativa.

LA ACCION DE REPETICION EN COLOMBIA, GENESIS, DESARROLLO E INEPTITUD.

La Acción de Repetición en la Legislación Colombiana.

La acción de Repetición en Colombia, es de obligatoria interposición según nuestra legislación, no obstante, dicha exigencia no se compadece con su aplicación y efectividad, pues si bien, diversas normas conminan a la Administración a adelantar procesos de repetición contra los funcionarios que han obrado de forma inadecuada, y que con dicho actuar han generado un daño

antijurídico indemnizable por el Estado, en la práctica la Acción se ha convertido en una simple imposición de carácter legal. Al parecer, solamente se hace uso de esta herramienta para satisfacer tal imposición, sin importar su resultado, el cual, se circunscribe al recobro de los dineros que ha tenido que sufragar el Estado por concepto de indemnizaciones, en procura de alivianar las ya deterioradas arcas públicas.

Respecto al desarrollo de la acción de repetición en nuestra legislación, tenemos que previo a la expedición del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, Colom.), el tema de la responsabilidad del Estado y sus Funcionarios, se asemejaba a la responsabilidad entre los particulares, por lo tanto, fue hasta que por vía jurisprudencial se instituyó una teoría de la Responsabilidad de los Agentes como consecuencia de sus actuaciones, las cuales tienen que realizarse en el marco del ejercicio de sus funciones. En esa dirección se observa, que el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha desplazado desde el ámbito de la responsabilidad del Estado únicamente, hacia una solidaria, entre la Administración y el Funcionario, lo que se traduce en la facultad de la Administración para perseguir patrimonialmente al Agente Estatal. Calderón (2016).

Así las cosas, con la expedición del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, Art, 77. Colom.), se contempló la posibilidad de que la Administración repitiera contra los funcionarios públicos, al señalar que: “los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones”; no obstante, sobrevinieron problemas en la aplicación de ésta norma, dado que no contaba con una regulación legal la acción para repetir en contra del funcionario, por tal razón, el Honorable Consejo de Estado por vía jurisprudencial, y tal y como se refirió en precedencia, en forma avanzada la situó como acción de reparación directa, y en esa dirección, radicó la competencia en la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa, para conocer y tramitar dicho proceso. y señaló un término de caducidad de la acción de dos años. Palacio (2006).

Con posterioridad, se profirió la Ley por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones (Ley 3 de 1986 Art, 14. Colom.), en cuyo artículo 14 se precisó lo siguiente:

Los Departamentos repetirán contra las personas que hubieren efectuado elecciones, nombramientos o remociones ilegales de funcionarios, el valor de las indemnizaciones que hubieren pagado por esta causa. Las violaciones de la Ley, para estos efectos, deben haber sido manifiestas y ostensibles conforme a la respectiva decisión de la autoridad judicial.

Bajo el anterior lineamiento, se profirió el Decreto Ley por medio del cual se expide el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986. Art. 235. Colom.), en donde se establece en su artículo 235, los mismos argumentos y literalidad expuestos en la (Ley 3 de 1986 Art, 14. Colom.), previamente transcrita.

En esa dirección y en la misma anualidad, se expidió la Ley por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales (Ley 11 de 1986, art, 63. Colom.). Normativa que en su artículo 63 literalmente preceptuó:

Los municipios repetirán contra las personas que hubieren efectuado elecciones, nombramientos o remociones ilegales de funcionarios, el valor de las indemnizaciones que hubiere pagado por esta causa. Las violaciones de la ley, para estos efectos, deben haber sido manifiestas u ostensibles conforme a la respectiva decisión de la autoridad judicial.

Concomitante a lo anterior, se expidió el Decreto Ley por el cual se expide el Código de Régimen Municipal (Ley 1333 de 1986, arts. 102 y 297. Colom.), en cuyos artículos, se planteó literalmente, lo expuesto en la (Ley 11 de 1986, art. 63. Colom.), anteriormente transcrita.

De conformidad con los preceptos normativos transcritos, se evidencia que el legislador y el Ejecutivo entregaron a los Departamentos y Municipios, la posibilidad de repetir contra sus funcionarios, cuando mediante actuaciones ilegales efectuaban elecciones, nombramientos o despidos, conductas que materializarán el pago de algún tipo de indemnización monetaria en cabeza de dichas entidades territoriales, así mismo, indicó que la violación de la Ley debe haber sido manifiesta y ostensible, no obstante, en los preceptos legales en cita, no se indicó expresamente, el procedimiento a seguir para adelantar la acción de repetición en contra del funcionario, pues solamente se referenciaron las conductas generadoras de la acción, debiendo acudir a los parámetros jurisprudenciales expuestos por el Consejo de Estado en dicho sentido referenciados preliminarmente.

Posteriormente, la acción de repetición fue consagrada Constitucionalmente en el artículo 90 de la Carta Política del año 1991 (C.P., 1991, art. 90, Colom.), cuando reglamenta la obligatoriedad en cabeza del Estado de reparar los daños antijurídicos causados a los administrados, señalando que: “En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste” Palacio. (2006).

De cara al artículo anteriormente transcrito, debemos manifestar que la responsabilidad del Estado no tiene su génesis en la Constitución de 1991 como tal, sino por el contrario, con dicha Constitución la responsabilidad del estado y de sus agentes fue elevada a rango constitucional

con el artículo 90, lo anterior en concordancia con lo manifestado por (Arenas, 2018) quien preciso:

Lo que se produjo en 1991 fue la elevación a rango constitucional de la responsabilidad del Estado, se continuaron reconociendo todas las actuaciones de los servidores públicos (incluidas las actividades administrativas, legislativas y judiciales) y se mantuvo la responsabilidad estatal generada por los particulares en el ejercicio de funciones públicas.

Es claro entonces que, el desarrollo normativo que ha tenido la acción de repetición, no ha sido producto exclusivo de la responsabilidad patrimonial del Estado establecida por mandato Constitucional en el artículo 90, sino que por el contrario, previo a la expedición de la carta magna de 1991, nuestro ordenamiento jurídico contaba con el articulado del derecho civil, codificación que le permitió, en su momento a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, desarrollar con base en el pluricitado ordenamiento, el desarrollo jurisprudencial sobre la responsabilidad patrimonial del Agente Estatal, desarrollo previo que de cierta manera desembocó en la constitucionalización de la responsabilidad del Estado.

En esa dirección y con la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993. Art. 54. Colom.), se estableció lo siguiente sobre la acción de repetición:

De la Acción de Repetición (Derogado por el art. 30, Ley 678 de 2001). En caso de condena a cargo de una entidad por hechos u omisiones imputables a título de dolo o culpa grave de un servidor público, la entidad, el Ministerio Público, cualquier persona u oficiosamente el juez competente, iniciarán la respectiva acción de repetición, siempre y cuando aquél no hubiere sido llamado en garantía de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

En la norma transcrita, se planteó la posibilidad de que la Entidad Estatal, así como el Ministerio Público y de oficio cualquier ciudadano, tuviesen la posibilidad de ejercer la acción de repetición en contra del funcionario que actuando con dolo o culpa grave, generó el pago de algún tipo de indemnización con ocasión al ejercicio contractual del Estado, esto es, que adicionalmente a la entidad condenada, se extendió la legitimación por activa, al Ministerio Público y a cualquier ciudadano para que pudieran interponer la acción.

Igualmente, y en tratándose de la responsabilidad patrimonial de los Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial, tenemos la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996, arts. 71 y 72. Colom.), precepto legal que en los artículos indicados preceptuó:

ARTÍCULO 71. DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO Y DEL EMPLEADO JUDICIAL. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial por un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Para los efectos señalados en este artículo, se presume que constituye culpa grave o dolo cualesquiera de las siguientes conductas:

1. La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable.
2. El pronunciamiento de una decisión cualquiera, restrictiva de la libertad física de las personas, por fuera de los casos expresamente previstos en la ley o sin la debida motivación.
3. La negativa arbitraria o el incumplimiento injustificado de los términos previstos por la ley procesal para el ejercicio de la función de administrar justicia o la realización de actos

propios de su oficio, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo de recurso que la parte dejó de interponer.

ARTÍCULO 72. ACCIÓN DE REPETICIÓN. La responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales por cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya sido condenado el Estado, será exigida mediante la acción civil de repetición de la que éste es titular, excepto el ejercicio de la acción civil respecto de conductas que puedan configurar hechos punibles.

Dicha acción deberá ejercitarse por el representante legal de la entidad estatal condenada a partir de la fecha en que tal entidad haya realizado el pago de la obligación indemnizatoria a su cargo, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Ministerio Público. Lo anterior no obsta para que en el proceso de responsabilidad contra la entidad estatal, el funcionario o empleado judicial pueda ser llamado en garantía.

De acuerdo con la norma que antecede, es claro que dentro de sus previsiones se establece que los Empleados y Funcionarios de la Rama Judicial, que por su conducta provoquen el pago de algún tipo de indemnización económica por parte de la Nación - Rama Judicial, serán susceptibles de la acción de repetición en procura de recobrar el dinero efectivamente pagado y ordenado mediante decisión judicial. Así, dicha regulación legal, extendió la posibilidad de interponer la acción de repetición en contra de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

Posteriormente, con la expedición de la Ley por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos (Ley 288 de 1996, art. 12. Colom.), se indicó que, sobre el pago de dichas indemnizaciones sufragadas por el Estado a víctimas de violaciones de Derechos Humanos, darán lugar al ejercicio de la acción de

repetición de que trata el artículo 90 Constitucional. Esto es, que en tratándose de condenas al Estado interpuestas por organismos internacionales, se podrá ejercitar la acción de repetición en contra del funcionario que con su actuar permitió la ocurrencia del daño antijurídico que finalmente resarce el Estado.

Luego, al proferir la Ley por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, (Ley 446 de 1998, art. 36, 40 y 42. Colom.), se precisó sobre las reglas de competencia funcional y cuantía para conocer de la acción de repetición, las cuales recayeron en cabeza del Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos, según el caso.

Igualmente, en la norma objeto de referencia (Ley 446 de 1998, art. 31. Colom.), se consignó en el artículo 31, lo siguiente:

ACCION DE REPARACION DIRECTA. El artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: "Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un

servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

De lo anterior se advierte, que la Administración cuando fuere condenada patrimonialmente o hubiese conciliado por una actuación administrativa originada como consecuencia de una actuación con dolo o culpa grave por parte de un Agente suyo, debe promover la acción de reparación directa en contra de aquel, cuando este último no estuvo vinculado dentro del proceso respectivo de responsabilidad que ordenó el pago indemnizatorio.

Así mismo, en la norma citada (Ley 446 de 1998, art. 44. Núm. 9. Colom.), se estableció el término de caducidad de la acción de repetición, la cual se fijó en un lapso de dos años contabilizados a partir del día siguiente al pago total de la indemnización patrimonial efectuada por la Entidad, tiempo durante el cual se debe ejercer la multicitada acción.

De lo expuesto hasta el momento, es meritorio que en diversas normas se hace alusión a la acción de repetición en contra del Funcionario Público, sin embargo, hasta ese momento dentro de nuestra legislación no se contaba con norma especial que la regulará, pues fue solo hasta el año 2001 en que se promulgó la Ley por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. (Ley 678 de 2001. Colom.).

Dicha norma especial, trajo consigo algunas modificaciones al manejo que se le imprimía a la acción, no obstante, pese a que existía un amplio desarrollo legal, la norma especial que la reguló, consignó situaciones que, en la práctica, ya habían sido decantadas por el Consejo de Estado jurisprudencialmente. Así mismo, la norma en comento, reglamentó en forma expresa aspectos sustantivos y procesales de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con

finés de repetición. Sobre la expedición de la norma que regula la acción de repetición en nuestra legislación, Palacio (2006), indicó:

Si bien se sigue el mismo procedimiento ordinario que para el trámite de la reparación directa, lo cierto es que la acción de repetición ahora tiene sus notas propias que la diferencian de aquella. Sin embargo, creemos que la regulación ha sido demasiado estricta, lo que perjudicará el normal desarrollo de las actividades de los funcionarios, pues pueden resultar afectados con el simple ejercicio de la acción, al permitirse que puedan tomarse medidas cautelares en su contra, cuando aún no se ha establecido la existencia de esa responsabilidad.

De cara a lo anterior, y pese a que varias de las previsiones inmersas en la Ley que regula la acción de repetición, ya habían sido decantadas jurisprudencialmente por parte del máximo órgano contencioso administrativo del país, con la pluricitada Ley se hicieron diversos ajustes y precisiones que, a juicio de algunos tratadistas, hará más difícil el normal desarrollo de la actividad de los funcionarios, por cuanto, se permite el decreto de medidas cautelares en contra del funcionario, sin siquiera tenerse la certeza de su responsabilidad, sino simplemente por existir un fallo de responsabilidad adverso a la Nación, sin que se hubiese establecido la responsabilidad del funcionario.

El Concepto de la Acción de Repetición.

En cuanto al concepto de la acción de repetición, la (Ley 678 de 2001, art. 2. Colom.), precisó lo siguiente:

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

No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.

Sobre el concepto de la acción de repetición y previo a la expedición de la (Ley 678 de 2001. Colom.), el Consejo de Estado ya se había pronunciado en los siguientes términos:

En tal sentido, la antes denominada acción de repetición fue consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo, pueda solicitar de éste el reintegro de lo que hubiere pagado como consecuencia de una sentencia o de una conciliación o de otra forma de terminación de un conflicto.

De conformidad con la disposición legal anotada, el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal, está facultado para demandar a la entidad pública, al funcionario o a ambos. En este último evento, la responsabilidad del funcionario

habrá de establecerse durante el proceso correspondiente. (C.E., Sentencia 2017-00052/59153, Colom.).

Así mismo, pero ya en vigencia de la Ley por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición (Ley 678 de 2001. Colom.), sobre el concepto y finalidad de la acción objeto de la presente investigación, el máximo órgano de lo contencioso en el país precisó:

Este medio de control, como mecanismo judicial que la Constitución y la ley otorgan al Estado tiene como propósito el reintegro de los dineros que por los daños antijurídicos causados como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex servidor público e incluso del particular investido de una función pública, hayan salido del patrimonio estatal para el reconocimiento de una indemnización. Así, la finalidad del mismo lo constituye la protección del patrimonio estatal, el cual es necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho. (C.E., Sentencia 2009-0007/36310, Colom.).

De acuerdo al concepto de la acción de repetición, es claro que antes de la expedición de la (Ley 678 de 2001. Colom.), ya el Consejo de Estado la había definido tomando como fundamento el artículo 90 Constitucional, no obstante, la norma especial dio precisión al concepto y finalidad de la misma.

En esa dirección, Calderón (2016) indicó sobre el concepto de la pluricitada acción lo siguiente:

Es así como esta acción se constituye en un mecanismo judicial constitucional y de desarrollo legal con pretensión civil (resarcitoria), cimentada en la responsabilidad subjetiva del agente público, la cual se deduce exclusivamente a título de dolo o culpa grave, de manera autónoma e independiente de las demás responsabilidades en que puede incurrir (disciplinaria, fiscal, penal).

Esto en razón a que la suscribe con una finalidad dirigida a la protección del patrimonio estatal, lo cual es necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

Por su parte, con la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, Art, 142. Colom.), sobre la acción de repetición indicó:

Repetición. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

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.

De acuerdo con el anterior precepto normativo, se observa que con la expedición de la (Ley 1437 de 2011. Colom.), se consolidó el concepto de la acción de repetición en nuestra legislación, reiterando principalmente, las previsiones decantadas en la (Ley 678 de 2001. Colom.), por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los Agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Finalidad de la Acción de Repetición

Teniendo claro lo hasta aquí expuesto, es menester hacer mención a la finalidad de la acción de repetición, por lo tanto, y tal y como se ha decantado en la presente investigación, con la expedición de la Ley especial que reglamento la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos, así como de los particulares que desempeñan funciones públicas, se permitió al Estado, a través del ejercicio de la acción multicitada, la recuperación de los dineros sufragados por el Estado en virtud de las condenas por perjuicios generados por los Agentes, norma que dio respuesta a las políticas de prevención del daño antijurídico como estrategia de protección a los dineros públicos, pues si bien, existen diversos mecanismos para exigir de los funcionarios la protección del patrimonio público, la responsabilidad disciplinaria, penal o fiscal, no permiten una forma de reclamación directa en contra del funcionario que, con su actuar doloso o gravemente culposos haya causado perjuicios. Por lo tanto, la implementación de la Ley que

exige la responsabilidad del agente estatal ha permitido la gestión de la entidad y el deber legal de iniciar la acción de repetición por el actuar u omisión dolosa o gravemente culposa de los funcionarios. Duque (2012).

Así mismo, en cuanto a la finalidad de la acción de repetición Palacio (2006) indicó que, el referido mecanismo judicial se dirige a obtener el reembolso por parte de los servidores y ex servidores del Estado que con su conducta dolosa, es decir, intencionada, o gravemente culposa, en el desempeño de sus funciones, generaron un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado por haber causado un daño, concretado en una condena judicial, una conciliación o por cualquier otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos.

De cara a lo anterior, se estableció que, a la acción de repetición, con la expedición de la (Ley 678 de 2001. Colom.), se le imprimió una doble finalidad, de una parte, por su carácter resarcitorio o retributivo, pues tal y como se ha venido estableciendo en el cuerpo de la presente investigación, busca la recuperación de los dineros pagados por el Estado a la víctima de un daño antijurídico generado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un Agente Público, y de otra parte, y de forma especial, busca prevenir conductas constitutivas de daño antijurídico, por las que a la postre deba responder el Estado, con lo cual, se erige como una herramienta jurídica para conseguir la moralidad y la eficiencia de la función pública como garantía de los ciudadanos, ante el eventual ejercicio abusivo de aquellas personas investidas de autoridad o función pública que utilicen indebidamente el poder. Calderón (2016).

Así mismo y siguiendo con la finalidad de la acción de repetición, la (Ley 678 de 2001, art, 3. Colom.), precisó: “La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de

moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.”

Es claro que la acción de repetición no tiene como finalidad exclusiva el recobro de los dineros sufragados como consecuencia de las indemnizaciones, sino que adicionalmente, para que dicho funcionario le inyecte a su labor toda la experticia y eficacia que impidan que su actuar sea un hecho generador de algún tipo de indemnizaciones por parte de la Entidad.

Por su parte, el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo del País, sobre la finalidad de la acción de repetición, ha indicado que no es precisamente la de indemnizar a la Entidad Pública por un daño antijurídico, sino la de restituir patrimonialmente una suma pagada como consecuencia de aquel. Así mismo, la finalidad del medio de control de repetición, constituye esencialmente la protección del patrimonio del Estado, el cual es necesario para la realización efectiva de sus fines. (C.E., Sentencia 2014-00114/51949, Colom.).

De acuerdo a lo anterior es meritorio que, tanto el Legislador con la promulgación de la Ley, el Consejo de Estado en sus providencias y las posiciones de algunos doctrinantes, coinciden en la finalidad de la acción de repetición, la cual deriva en la recuperación de los dineros pagados por el Estado como consecuencia de indemnizaciones, los cuales son retribuidos al establecimiento por parte del funcionario o ex funcionario público, con el propósito de garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

Teniendo claro el **concepto** de la acción de repetición, así como su **finalidad**, es menester adentrarnos a clarificar los **presupuestos** para su interposición.

Presupuestos de la Acción de Repetición

Sobre los presupuestos de la acción de repetición ha precisado el Consejo de Estado lo siguiente:

Pues bien, la prosperidad de la acción de repetición está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos: *i*) la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; *ii*) el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; *iii*) la calidad del demandado como agente, ex agente del Estado demandado o particular en ejercicio de función pública; *iv*) la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado; *v*) que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico. Ante la ausencia o el incumplimiento de cualquiera de ellos, la acción de repetición deberá culminar con la negativa de las pretensiones. (C.E., Sentencia 2011-00560/56059, Colom.).

De cara al anterior pronunciamiento por parte del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del país, se encuentra decantado por vía jurisprudencial los presupuestos esenciales para la interposición de la acción, los cuales deben ser acatados por los apoderados de las Entidades del Estado que ejerciten el pluricitado medio de control, al igual que por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, con la finalidad de que las pretensiones demandatorias sean satisfactorias para la Administración.

La Existencia de Condena Judicial o Acuerdo Conciliatorio que Imponga una Obligación a Cargo de la Entidad Estatal Correspondiente.

En cuanto al primer presupuesto, es claro que para la interposición de la acción de repetición, es necesario que el Estado haya sido condenado mediante sentencia judicial o por cualquier mecanismo alternativo para la solución de conflictos, al pago de una suma de dinero por concepto de indemnización, circunstancia que deberá ser acreditada por la parte accionante con la presentación del medio de control autónomo de repetición.

Sobre este presupuesto, es evidente que para ejercitar la acción de repetición es indispensable la existencia de una condena judicial en contra de la entidad estatal, por cuanto, la pretensión principal de la acción de repetición, se centra en la recuperación de los dineros sufragados por el Estado, y ese monto que se pretende recuperar indubitablemente tuvo que ser ordenado mediante sentencia judicial o cualquier otro mecanismo alternativo para la terminación de los conflictos.

El Pago de la Indemnización por Parte de la Entidad Pública.

Así mismo, en lo que respecta al presupuesto referente al pago de la indemnización ordenada judicialmente a la Entidad accionante, tenemos que de conformidad con las previsiones contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, art, 142. Colom.), cuando se ejerce la acción de repetición de manera autónoma, se debe acreditar el pago de la indemnización ordenada judicialmente a la Administración, mediante la certificación que en dicho sentido profiera el pagador, tesorero o cualquier servidor público que cumpla tales funciones, en el cual, conste que la administración

realizó el pago, documento que será prueba suficiente para iniciar el proceso de pretensión de repetición en contra del funcionario responsable del daño antijurídico.

No obstante, sobre este presupuesto el H. Consejo de Estado ha efectuado las siguientes precisiones:

... en los términos del artículo 1626 del Código Civil, el pago es la ejecución de la prestación debida y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1757 ibídem. 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.

Por su parte, en reiterada jurisprudencia de la Sala, se ha indicado que el pago puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba, lo esencial es que el elemento de convicción, permita inferir que la obligación ha sido efectivamente satisfecha, esto es, que no exista duda alguna en relación con el hecho de que el beneficiario de la condena ha recibido lo adeudado y, a tal efecto, el interesado puede, bien allegar el documento pertinente suscrito por quien recibió el pago en el cual conste tal circunstancia o bien el paz y salvo expedido por el beneficiario o la declaración de éste en el mismo sentido. (C.E., Sentencia 2008-00125/46162, Colom.).

De cara al anterior antecedente jurisprudencial, es meridiano que en lo concerniente al presupuesto impuesto en la Ley para que proceda la repetición en contra del funcionario generador del daño, relativo al pago efectivo de la condena o indemnización impuesta a la Entidad, no basta que con el libelo introductorio se allegue copia de la expedición del acto

administrativo emanado por la misma entidad accionante, por medio del cual se indique que se da cumplimiento a la sentencia, sino que por el contrario, la entidad demandante cuando ejerce de forma autónoma el medio de control de repetición, debe acreditar el pago real aportando un paz y salvo proveniente del acreedor, en este caso del afectado a indemnizar, documento que le permita inferir al Juez de instancia, la plena satisfacción del pluricitado requisito.

Bajo esa línea argumentativa, y dentro de la sentencia de la referencia (C.E., Sentencia 2008-00125/46162, Colom.), vale la pena resaltar, que el máximo órgano de lo contencioso del país, efectuó un llamado de atención a las entidades del Estado, por la falta de vigilancia y control de la actividad procesal como extremo accionante del medio de control de repetición, por cuanto en el curso de este tipo de procesos, se evidencia la manera descuidada y poco diligente que se observa en la presentación de este tipos de demandas, dentro de las cuales no se acredita a cabalidad el cumplimiento de los requisitos esenciales para la prosperidad de la misma, pese a los múltiples pronunciamientos del alto Tribunal en dicho sentido.

Así mismo, advirtió el Consejo de Estado, que la carencia, deficiencia o el indebido material probatorio aportado a cada una de las demandas de repetición presentadas por el Estado, no ha permitido conceder y en consecuencia hacer efectiva la acción de repetición, como ocurre en el proceso de la referencia (C.E., Sentencia 2008-00125/46162, Colom.), circunstancias que a juicio del alto Tribunal, genera un desgaste y congestión de la administración de justicia, poca efectividad en la finalidad de la acción de repetición, y en algunas ocasiones hasta el detrimento patrimonial de la entidad por las sumas pagadas y no recuperadas, así como por los costos administrativos generados por la interposición de las demandadas, solamente para satisfacer el mandato legal.

La calidad del demandado como agente, ex agente del estado demandado o particular en ejercicio de función pública.

Ahora, en lo que respecta a la calidad del demandado como presupuesto para interponer la acción de repetición, encontramos que según las previsiones de la Ley que regula dicha acción (Ley 678 de 2001, art. 2. Colom.), se precisó que, deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público, así mismo en contra del particular que investido de una función pública haya ocasionado la reparación patrimonial.

En concordancia con lo expuesto en la (Ley 678 de 2001, art. 2. Colom.), es meritorio que la entidad pública al momento de hacer uso de la acción de repetición de manera autónoma, debe acreditar que la persona natural en contra de quien se acciona, fue o es funcionario público, o acreditar que se trata de un particular que, en ejercicio de funciones públicas, generó un daño indemnizable patrimonialmente por el Estado, según sea el caso. En esa dirección, es notorio o por lo menos obvio, que si una entidad es condenada al pago de una indemnización patrimonial por la causación de un daño antijurídico a un tercero, dicho perjuicio proviene de una actuación adelantada por una persona que actuando en calidad de funcionario público o de particular en cumplimiento de funciones públicas materializa la lesión, no obstante, y para acreditar dentro del proceso de repetición la calidad de funcionario, basta con aportar certificación de la entidad accionante en el que se indique que el demandado laboró en dicha entidad, especificando el cargo y periodo en el cual fungió como tal.

Así mismo y tal y como se precisó en precedencia, en diversas normas se indica la posibilidad que las entidades ejerzan la acción de repetición en contra de sus funcionarios, tal es

el caso de la Rama Judicial, entidad que de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996, arts. 71 y 72. Colom.), alberga la posibilidad de accionar en contra del funcionario o empleado de la Rama Judicial, cuya calidad para ser demandado en acción de repetición no reviste complicación alguna, por cuanto con una certificación proferida por la oficina de recursos humanos de la entidad se satisface plenamente dicho requisito.

Adicionalmente, es menester indicar que en el decurso del proceso primigenio, esto es, en el que se impone el pago de la indemnización por parte de la entidad pública, se advierte con claridad del material probatorio recaudado, la persona que actuando en calidad de Funcionario del Estado, ha actuado con dolo o culpa grave, situación que deriva en un daño antijurídico sujeto de indemnización, por tanto, es en ese momento donde se individualiza a la persona que ha adelantado la conducta.

Finalmente, se hace necesario advertir, que la calidad de los Agentes del Estado debe ser materia de prueba, cuya única finalidad es la de establecer concretamente la calidad de funcionario o ex funcionario de la persona sobre la cual se ejerce la acción de repetición, así mismo, se debe probar si la acción u omisión dañina del funcionario fue cometida dentro del lapso en que se desempeñó en el cargo, y dio origen a la responsabilidad del Estado.

El dolo o la culpa grave en la conducta del demandado.

El Dolo.

Teniendo claro el anterior presupuesto, es del caso adentrarnos en el análisis del **dolo**, sobre el cual la (Ley 678 de 2001, art. 5. Colom.), estableció lo siguiente:

La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

Por su parte, y respecto a la definición del dolo encontramos el Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873, art. 63, Colom.), en donde se indica literalmente lo siguiente: “El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.

Así mismo, en lo que respecta a la subjetividad de la conducta desplegada por el Agente del Estado y que origina la interposición de la acción de repetición, el máximo Tribunal Contencioso Administrativo del País ha indicado lo siguiente:

Ahora bien, la conducta subjetiva del demandado no constituye una actuación que pueda considerarse dolosa o gravemente culposa pues atendió a unas recomendaciones realizadas por una entidad que fue contratada precisamente para que guiara el proceso de reestructuración de la entidad, de modo que, las imprecisiones en que pudo incurrir el estudio técnico no pueden ser atribuidos al agente estatal cuando este no participó en su realización y se limitó a materializar lo allí dispuesto.

Lo anterior quiere decir que el Juez de la repetición no puede quedarse en la simple lectura del fallo condenatorio que sustenta la acción de repetición; sino que debe examinar las pruebas del proceso y establecer si la presunción no ha sido desvirtuada.

En ese orden de ideas, la Sala no encuentra acreditada la existencia de dolo o culpa grave en la conducta del señor Carlos Arturo Méndez Maldonado. (C.E., Sentencia 2007-0319/49541, Colom.).

De conformidad con las manifestaciones expuestas por el máximo órgano Contencioso Administrativo del País, se colige que el juez que asume el conocimiento de la acción de repetición, no debe atarse a la decisión primigenia que dio origen a la acción resarcitoria, sino que por el contrario, tiene autonomía para estudiar el material probatorio que obra en el cartulario, con el fin de establecer si en el caso objeto de análisis, se estructura la ocurrencia del dolo o culpa grave, y por lo tanto, si dicha presunción fue desvirtuada o no.

En esa dirección, y en lo que respecta al Dolo en la conducta del Agente del Estado, el Consejo de Estado ha manifestado:

Es clara entonces, la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta. Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (art. 90) haya establecido expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

De lo anterior se colige, que las presunciones son suposiciones que pueden provenir de la ley o del juicio del juez frente a la observancia de los hechos, las cuales constituyen medios indirectos para alcanzar la verdad a partir de hechos conectados entre sí. Es así como, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal, resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado, el cual deberá probar la inexistencia del hecho o de las circunstancias del cual se infieren para liberar su responsabilidad patrimonial. Como lo ha dicho la Corte, la presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas pues al facilitar el ejercicio de la acción de

repetición que es una acción de naturaleza civil, en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública (arts. 123 y 209 de la C.P.). (C.E., Sentencia 2011-00478/48384, Colom.).

Del anterior pronunciamiento jurisprudencial, se advierte que la existencia del dolo en la conducta del Agente Estatal, no se configura con cualquier actuación irregular, por el contrario se debe analizar la conducta desplegada por el funcionario público, con la finalidad de brindar unas mínimas garantías a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, materializada en que no cualquier error o vulneración al ordenamiento jurídico en el que puedan incurrir los funcionarios de buena fe, podría servir de punto de partida para imputarles responsabilidad de carácter patrimonial ante la entidad respectiva, por cuanto, de hacerse así, conllevaría indubitablemente a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Así mismo, sobre el concepto del dolo encontramos que, difiere en materia penal y disciplinaria, por cuanto, el derecho disciplinario es una rama del derecho sancionatorio, al igual que el derecho penal delictivo, destinada al establecimiento de requisitos y estructura para la imposición de la sanción disciplinaria, esta última, con la particularidad que esta modalidad es la aplicable a los servidores públicos, sin dejar de lado, que excepcionalmente, puede ser impuesta a particulares, bases configurativas de la autotutela, que en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se traduce en la forma como el Estado se protege de sus funcionarios o los que eventualmente ejerzan funciones públicas. Pertuz (2017).

Respecto del concepto del dolo en materia penal y en materia disciplinaria ha precisado Pertuz (2017), lo siguiente:

El debate sobre las similitudes y diferencias del dolo en el ámbito penal y disciplinario, debe partir indiscutiblemente desde el concepto de deber funcional, pues este es el argumento fundacional de la existencia y de la congruencia de nuestro sistema disciplinario, tal como lo indica la Sentencia de la Corte Constitucional C-948 de 2002, refiriéndose a la infracción de dicho deber funcional, la cual es necesariamente la que se sirve a direccionar la determinación de la antijuridicidad de las conductas que son sancionables desde la Ley Disciplinaria. Evidentemente no es la ignorancia formal de dicho deber la que conduce a la comisión de una falta disciplinaria, sino que como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la transgresión sustancial de dicho deber, es decir, el que se lesione el correcto desenvolvimiento de la Administración Pública y por ende sus fines, lo que se halla en la génesis de la antijuridicidad de la conducta. Así ha podido establecerlo la Honorable Corte, proponiendo la imposibilidad de tipificar las faltas disciplinarias que remitan a conductas que cuestionen el proceder del funcionario público, realizando abstracciones sobre los deberes funcionales que le competen, como también es imposible establecer cláusulas de responsabilidad disciplinaria que puedan permitir la imputación de faltas que no contengan los requisitos de esencia o existencia para la configuración de las mismas.

De cara a lo anterior, es claro que el dolo en el campo del derecho disciplinario parte del deber funcional que le asiste al Agente Estatal, es decir, el dolo se configura en materia disciplinaria cuando el funcionario transgrede dicho deber con conocimiento de causa, teniendo plena conciencia de la ilicitud de su actuar, esto es, que despliega una conducta reprochable y

contraria a derecho, enfocada a causar daño sin ningún tipo de justificación, lo que necesariamente conlleva a que los fines del Estado se vean truncados.

La Culpa Grave.

Ahora bien, teniendo claro el concepto del dolo en materia de responsabilidad del Agente del Estado, es menester aproximarnos a la definición y características de la culpa grave, como presupuesto indispensable para la interposición de la acción de repetición, en esa dirección es necesario acudir a la definición contenida en la (Ley 678 de 2001, art. 6. Colom.), la cual, estableció lo siguiente:

La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Violar **manifiesta e inexcusablemente** el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

No obstante lo anterior y previamente a la expedición de la Ley por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición., se abordaba el tema de la culpa acogiendo los postulados sobre el particular contentivos en el Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873, art. 63, Colom.), en donde se indica literalmente lo siguiente:

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

De acuerdo con el artículo transcrito, se puede colegir que el concepto de culpa del Código Civil, Colombiano (Ley 84 de 1873, art. 63, Colom.), se divide en tres categorías a saber: culpa levísima, culpa leve y culpa grave, las cuales deben ser analizadas y adecuadas a la conducta

desplegada por el funcionario si realmente se está discutiendo la actuación a título de culpa, no obstante, y en caso de evidenciarse que la actuación irregular del Agente del Estado se desplego a título de dolo, no habrá lugar a discutir otro tipo de categorías. Adicionalmente, es menester indicar que, a pesar de la importancia de los conceptos establecidos en la codificación civil, no siempre las conductas de los funcionarios encajan a lo allí contenido, por tal razón, es menester que los operadores judiciales, en el marco del análisis subjetivo de la conducta, además de las presunciones legales, es importante tener en cuenta las funciones propias del cargo del funcionado público, en atención a los postulados Constitucionales sobre la materia. Barrera (2014).

Así mismo, sobre la culpa grave ha indicado Polonia (2014):

La culpa grave equivale a la inexecución total en materia de obligaciones, al punto de ser asimilada al dolo, porque es tan grosera la negligencia que pareciera que el implicado tuvo la intención positiva de causar el daño. Es un error fundamental estimar que leve y levísimo equivalen a poco importante e insignificante, apreciación que no puede estar más lejos de la realidad.

De hecho, el régimen de culpa más estricto y oneroso es el de la culpa levísima, a la vez que el más conveniente para el demandado es el de la culpa grave, porque en este último caso la prueba de un principio de diligencia la excluye, es decir es mucho más fácil de desvirtuar. En el caso de la culpa levísima el demandado debe probar una "esmerada diligencia".

Por su parte, y sobre la culpa grave Palacio (2006) indicó: "Haciendo una definición descriptiva la podemos decir que es aquella conducta descuidada del agente estatal, causadora del

daño que hubiera podido evitarse con la diligencia y cuidado que corresponde a quien debe atender dicha actividad de forma normal.”

En concordancia con lo anterior, se concluye que, la culpa grave de un Agente Estatal se materializa con la acción u omisión desprovista de toda diligencia en su correspondiente labor, por lo tanto, dicho desconocimiento de los fundamentos Constitucionales y Legales deriva en la calificación de la conducta con culpa grave.

Teniendo en cuenta los requisitos previamente expuestos, es meritorio que el extremo activo de la Litis, que para el caso de la acción de repetición es la Entidad Estatal, debe satisfacerlos de forma integral, lo que conlleva al éxito de las pretensiones demandatorias, pues la ausencia de por lo menos uno de los referidos presupuestos, condenaría a la Entidad a la imposibilidad del recaudo de los dineros sufragados por concepto de indemnizaciones.

Sobre este tópico llama la atención que, sobre las conductas provistas de dolo y culpa grave, el legislador no establece una condena diferenciada para uno y otro, pues si bien, se establecen unas divergencias sobre el dolo y la culpa grave, dicha diferenciación no se materializa en la Ley imponiendo una sanción disímil entre uno y otra, dependiendo de su gravedad.

Ahora bien, planteados los presupuestos establecidos en la (Ley 678 de 2001, Colom.), así como por el Honorable Consejo de Estado para la interposición de la acción de repetición, sería menester adentrarnos en las presunciones del dolo y la culpa grave traídas por la norma en cita, no obstante, y previo a irrumpir en dicho tópico, se advierte un requisito adicional para la interposición de la acción de repetición, el cual no se encuentra contenido en la norma especial, y tampoco fue instituido por vía jurisprudencial, sin embargo, si es mencionado por la (Decreto

1716 de 2009. Colom.), norma que estableció la creación en las entidades de derecho público, un Comité de Conciliación y Defensa, así como su conformación y funciones.

Comités de conciliación y defensa judicial de las entidades de derecho público.

De cara a lo anterior, en el (Decreto 1716 de 2009. Art. 16. Colom.), se indicó que los comités de conciliación de las entidades de derecho público, son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis, y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Ahora en lo que concierne a la integración de dichos Comités de conciliación, encontramos en el (Decreto 1716 de 2009. Art. 17. Colom.), lo siguiente:

Integración. El Comité de Conciliación estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes:

1. El jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado.
2. El ordenador del gasto o quien haga sus veces.
3. El Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.

En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado.

4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

La participación de los integrantes será indelegable, salvo las excepciones previstas en los numerales 1 y 3 del presente artículo.

Parágrafo 1º. Concurrirán solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y el Secretario Técnico del Comité.

Parágrafo 2º. El comité podrá invitar a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia, quien tendrá la facultad de asistir a sus sesiones con derecho a voz.

Con relación a la norma anteriormente transcrita, se evidencia que, la conformación del comité de conciliación de las entidades de derecho público, se compone por el Gerente o Representante Legal de la Entidad, así como de personal de confianza de éste, cercanía que podría interferir en la autonomía para adoptar decisiones de dicho cuerpo colegiado.

Por su parte y en lo que tiene que ver con el tema de las funciones de los comités de conciliación, encontramos en el (Decreto 1716 de 2009. Art. 19. Colom.), que dentro de los mismos, se establece la evaluación de las decisiones adversas a la entidad pública, con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los Agentes del Ministerio Público delegados para la jurisdicción contenciosa administrativa, las correspondientes decisiones sobre el particular, anexando la respectiva copia de la providencia judicial, copia de la prueba del pago y señalando el fundamento legal de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición. Igualmente, y dentro de sus múltiples funciones de estos comités, sobre sale la de determinar la procedencia o no, del llamamiento en garantía con fines de repetición.

Teniendo en cuenta las dos funciones asignadas al comité de defensa y conciliación de las entidades de derecho público, como son, el visto bueno para la interposición de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición, es relevante indicar que, a los requisitos establecidos en la (Ley 678 de 2001, Colom.), se le debe adicionar el relativo al concepto favorable emitido por los comité de conciliación de la respectiva entidad, pues es ésta última a la que le corresponde establecer la viabilidad o no de la interposición de la repetición.

Por su parte, en el artículo 26 (Decreto 1716 de 2009. Art. 26. Colom.), sobre la acción de repetición y las funciones de los comités de conciliación de las entidades de derecho público, establece que éstas últimas deberán efectuar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción; para lo anterior, el ordenar del gasto, al día siguiente del pago total de la obligación impuesta en la sentencia o conciliación, deberá remitir el acto administrativo junto a sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no mayor a 6 meses adopte la decisión motivada, en donde se determine dar inicio o no al proceso de repetición, la cual, de resultar procedente, se interpondrá dentro de los 3 meses posteriores a dicha viabilidad.

Los anteriores términos preclusivos, fueron modificados en el (Decreto 1069 de 2015. Art. 2.2.4.3.1.2.12. Colom.), En donde se consignó que, el termino de 6 meses para adoptar la decisión de dar inicio al proceso de repetición y, de resultar viable se deberá interponer dentro de los 2 meses posteriores al visto bueno del comité.

La anterior disposición, fue igualmente modificada por el (Decreto 1167 de 2016. Art. 3. Colom.), pero al estudiar detenidamente el texto de éste último Decreto modificatorio, la literalidad es la misma de la norma que pretendió cambiar.

Finalmente, debemos indicar que el (Decreto 1069 de 2015. Art. 2.2.4.3.1.2.13. Colom.), otorgó otra función a los Comités de Conciliación de las Entidades Públicas, el determinar la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición, luego de que los apoderados judiciales de dichas entidades envíen un informe a los comités para que éstos determinen su procedencia o no.

Así las cosas, es meridiano que la Ley le otorgó a los Comités de Defensa y Conciliación de las entidades de derecho público, la obligación de emitir concepto favorable o no, para que los apoderados de éstas procedan a la interposición de la acción de repetición, lo que de suyo, se convierte en un requisito adicional para la presentación de la acción resarcitoria que se estudia en la presente investigación.

Así las cosas, y desarrollado el escenario de las obligaciones conferidas a los comités de defensa y conciliación de las entidades de derecho público, se concluye que se les facultó para determinar la procedencia o no de la acción de repetición, configurando con ello un requisito adicional a los ya decantados en la presente investigación, facultad que, a mi juicio, irrumpe en las competencias propias de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Claro lo anterior, y auscultado un requisito adicional para la interposición de la acción de repetición, es menester adentrarnos en las presunciones del dolo y la culpa grave contenidas en la (Ley 678 de 2001, Colom.), en las que pueden incurrir los funcionarios públicos, agentes del Estado y los particulares en ejercicios de funciones públicas, las cuales pueden derivar inequívocamente a ser sujetos pasivos de la acción de repetición.

Presunciones de Dolo y Culpa Grave

Claro lo anterior, y luego de analizar el dolo y la culpa grave en las que pueden incurrir los funcionarios públicos, es menester estudiar las presunciones previstas por la (Ley 678 de 2001, Colom.), para lo cual, es pertinente aclarar que, previo a la expedición de la norma en comento, se daba aplicación a la norma vigente al momento de la comisión de la conducta, esto es el Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873, art. 63, Colom.), precepto legal que conllevaba a que la parte accionante en el proceso de repetición, esto es, la entidad pública, debía utilizar todas las herramientas jurídicas existentes para probar que el demandado, funcionario público, exfuncionario público, o particular en ejercicio de funciones públicas, había obrado con dolo o culpa grave según el caso, es decir, para dicho interregno no se hablaba de presunción de dolo o culpa grave en el actuar asumido por el demandado, tenía que ser demostrado por la parte accionante.

Luego, con la expedición de la norma especial, por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición (Ley 678 de 2001, Colom.), se estableció la presunción del dolo y la culpa grave, dicha presunción admite prueba en contrario, por tratarse de una presunción legal y no de derecho, por lo tanto, en el decurso del proceso de repetición, le corresponde al demandado, esto es, al funcionario público, demostrar que la actuación que genero el daño productor del pago de una indemnización por parte del Estado, fue cometida sin dolo ni culpa grave, es decir, que dentro de sus argumentos de defensa no se debe negar la existencia del hecho, sino que por el contrario tiene que reconocerlo, pero con la aclaración de que la conducta desplegada fue cometida con culpa leve.

Así las cosas, y en el entendido que la norma especial que regula el tema de la repetición trae consigo unas presunciones de carácter legal para el dolo y la culpa grave, las cuales no se establecieron en el Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873, art. 63, Colom.), es evidente que dicha situación trae consigo una variación en materia de carga probatoria de las partes dentro del proceso, en vigencia de una y otra norma.

De cara a lo anterior, es claro que la norma especial que regula la acción de repetición (Ley 678 de 2001, Colom.), reglamentó los aspectos sustanciales de la repetición, así como del llamamiento en garantía con fines de repetición, precisando sus finalidades, el deber de ejercicio, al igual que las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se califica la conducta del Agente del Estado, así mismo, consagro algunas presunciones legales las cuales tienen incidencia en la carga probatoria en el proceso, sobre las presunciones establecidas en la Ley se ha pronunciado el Consejo de Estado en los siguientes términos:

Esta Subsección, mediante sentencia del 6 de julio de 2017, señaló que las presunciones que contempló la Ley 678 de 2001, en sus artículos 5 y 6, son legales -por lo que admiten prueba en contrario, con lo cual se garantiza el ejercicio del derecho de defensa, pues, de haber sido calificadas como presunciones de derecho, al demandado se le habría quitado la posibilidad de demostrar que la conducta cuestionada no ocurrió a título de culpa grave o de dolo.

(...)

Del pronunciamiento en cita y por la importancia que amerita, se destaca que quien invoque en la demanda de repetición una presunción prevista en la Ley 678 de 2001 deberá probar el hecho en que la misma se funda, sin que deba demostrar el hecho inferido en la respectiva disposición, sin perjuicio de que la parte contraria desvirtúe la conclusión que se presume:

“Los hechos en que se apoya una presunción legal que se invoca en una demanda de repetición se deben probar y, por tanto, opera a favor de quien la propuso, relevándola de la demostración del hecho inferido en la disposición que la contempla, a menos que la otra parte desvirtúe la conclusión que se presume.

(...)

*En definitiva, **quien desee beneficiarse de una presunción contenida en la Ley 678 de 2001, debe invocarla en la demanda de repetición y demostrar el hecho conocido, pero cabe la posibilidad de que la parte contra quien se aduce pueda desvirtuarla”** (se destaca).*

En conclusión, las presunciones previstas en la Ley 678 de 2001 son legales, de ahí que, en caso de invocarse alguna en la demanda de repetición, **deberá demostrarse el hecho en que se apoya dicha presunción** y así, en principio, se deduciría que la conducta del demandado ocurrió a título de culpa grave o de dolo, a menos que, en ejercicio de su derecho de defensa, desvirtúe dicha presunción. (C.E., Sentencia 2013-00151/49060, Colom.).

De cara al anterior planteamiento jurisprudencial, es diáfano que con la expedición de la (Ley 678 de 2001, Colom.), se introdujeron presunciones de carácter legal, por lo cual, admiten prueba en contrario y pueden ser controvertidas por la parte demandada, argumentado que su conducta no ocurrió con dolo o culpa grave, no obstante, a la parte demandante le basta con acreditar la existencia del hecho dañoso solamente, pues tal y como se estableció en la sentencia en cita, en aplicación de la (Ley 678 de 2001, Colom.), el dolo y la culpa grave se presumen.

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que, con la introducción de las presunciones contenidas en la (Ley 678 de 2001, Colom.), la carga probatoria impuesta a los extremos de la

Litis vario sustancialmente, pues a la demandante solo le corresponde demostrar la ocurrencia del hecho dañoso y que debido a éste se generó el pago de la indemnización por parte del Estado, mientras que a la contra parte, se le impone la carga probatoria de demostrar que, si bien el hecho dañoso si ocurrió, la conducta asumida estuvo desprovista del dolo o la culpa grave.

Así las cosas, se advierte que en el decurso del proceso autónomo de repetición, al funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas que funja como demandado, le corresponde la carga probatoria de demostrar que su accionar, el cual, si bien fue indemnizable por el Estado, fue desplegado de forma diligente, con el fin de desvirtuar las presunciones del Dolo y la Culpa Grave, consignadas en la (Ley 678 de 2001, Colom.), escenario probatorio que no se compadecía con el aplicado a la luz del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873, art. 63, Colom.), pues en esta última codificación, le correspondía a la parte demandante, esto es, la administración, demostrar que el accionado obro con dolo y culpa grave, lo cual obligatoriamente debía ser demostrada para alcanzar el fin resarcitorio de la acción.

Claro lo anterior, y planteadas las diferencias de la carga probatoria en la acción de repetición en vigencia del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873, Colom.), y la (Ley 678 de 2001, Colom.), es menester traer a colación los presupuestos procesales de la acción objeto de análisis.

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

De conformidad con lo preceptuado en la (Ley 678 de 2001, Art, 7. Colom.), es competente la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer de las controversias relacionadas con la acción de repetición, en esa dirección el artículo 7 precisó:

Jurisdicción y Competencia

La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

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

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

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

Cuando la acción de repetición se ejerza contra miembros del Consejo de Estado conocerá de ella privativamente en única instancia la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

Igual competencia se seguirá cuando la acción se interponga en contra de estos altos funcionarios aunque se hayan desvinculado del servicio y siempre y cuando el daño que produjo la reparación a cargo del Estado se haya ocasionado por su conducta dolosa o gravemente culposa durante el tiempo en que hayan ostentado tal calidad.

PARÁGRAFO 2o. Si la acción se intentara en contra de varios funcionarios, será competente el juez que conocería del proceso en contra del de mayor jerarquía.

De acuerdo al precepto normativo expuesto, es claro que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es la encargada de conocer las demandas de repetición, adicionalmente, es imperioso indicar que, si bien, la acción de repetición es una acción de carácter autónomo, siempre está precedida por una condena indemnizatoria ordenada en contra del Estado, y por regla general, ese tipo de sentencias, son proferidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y el dinero ordenado en la condena, es el que se procura recuperar por medio de la pluricitada acción.

Así mismo, y tal como se estableció en el artículo en cita, le corresponde al Despacho que profirió la sentencia condenatoria en contra de la Administración conocer de la acción de repetición, no obstante, en aquellas providencias en las cuales es condenado el Estado al pago de sueldos y demás emolumentos dejados de cancelar a un trabajador oficial como consecuencia de un despido injusto por ejemplo, es evidente que en dicho proceso, y en tratándose de trabajadores oficiales es competente para dirimir los conflictos entre éstos y la Administración, la jurisdicción ordinaria – Laboral, por tal razón, en dicho escenario la sentencia primigenia es proferida por el

Juez Laboral, pero la acción (Repetición) derivada del pago de dicha indemnización es competencia del Juez Contencioso Administrativo, contraviniendo el postulado basado en que, el Juez que conoce el proceso y ordena el pago indemnizatorio es el encargado de conocer y adelantar el proceso de repetición.

Sobre el escenario previamente planteado, y para determinar la competencia para avocar conocimiento de la acción de repetición, en los casos en donde la sentencia primigenia fue proferida por una jurisdicción disímil a la contenciosa administrativa, se ha determinado que no ocurre lo mismo cuando la sentencia proviene de la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde se aplica el factor de conexidad, sino que por el contrario, se debe hacer uso de las reglas de competencia establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

Legitimidad y obligatoriedad para interponer la acción de repetición.

Ahora en lo que refiere a la legitimación para accionar en la demanda autónoma de repetición, la (Ley 678 de 2001, Art, 8. Colom.), estipula lo siguiente:

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. <Numeral modificado por el artículo 6o. de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO 1o. Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.

PARÁGRAFO 2o. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución.

De acuerdo con las previsiones de la (Ley 678 de 2001, Art, 8. Colom.), es obligación de los representantes legales de las entidades públicas que hubiesen sido condenadas a pagar una suma dineraria por concepto de indemnización, de iniciar la acción de repetición, dentro de los seis (6) meses posteriores al pago total o de la última cuota del valor ordenado como indemnización, so pena de incurrir en causal de destitución.

Es así, como la norma en cita impone la obligación a los representantes legales de las entidades públicas a que inicien la demandada autónoma de repetición en contra del funcionario, exfuncionario o particular, que en ejercicio de funciones públicas, genero un daño a un tercero, el cual tuvo que ser indemnizado por dicha entidad, imposición de carácter legal que solamente se limita a conminar a dicho representante legal a la interposición de la acción, sin importar que se cumplan los más mínimos requisitos procesales y probatorios para el éxito de la demanda.

De cara a lo anterior, se advierte que el indicarle a los representantes legales la obligación de interponer la acción de repetición, sin exigir que se cumplan las cargas sustanciales, procesales y

probatorias, ha generado que la demandada autónoma de repetición, en gran medida, no cumpla con los fines señalados por el Legislador, por cuanto una vez interpuesta, los representantes de las entidades las dejan a su suerte sin importar la decisión de fondo que se adopte, la cual, en su mayoría es insatisfactoria para las entidades públicas.

Así mismo estableció el artículo objeto de análisis que, si el representante legal de la entidad condenada, no hace uso de la acción de repetición dentro del lapso comprendido entre los seis (6) meses posteriores al pago total de la obligación o de la cancelación de la última cuota, le correspondería al Ministerio Público interponer la acción, es decir, que el Agente del Ministerio Público estaría legitimado por la Ley para la interposición de la acción de repetición, igualmente, y de no interponerse la acción por parte de éste último, la norma también provee que la demanda pueda ser interpuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, esta última reemplazada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

De cara a lo anterior, es menester aclarar que la norma faculta al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, para la interposición de la acción transcurridos seis (6) meses posteriores al pago de la total de la obligación o de la cancelación de la última cuota, sin que ello signifique que, la entidad pública obligada pierda competencia para ejercer la acción, pues solamente el legislador otorgo la posibilidad de demandar a las entidades referenciadas, concomitantemente con la entidad que efectuó el pago indemnizatorio, pues así lo ha indicado el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

En cuanto a la falta de legitimación en la causa por activa de la entidad demandante, la Sala comparte las consideraciones del Tribunal, en las que se explica por qué la entidad demandada sigue contando con legitimación para instaurar la acción de repetición, luego de transcurridos los primeros seis meses desde la condena. Esto, en la medida en que el artículo 8° de la Ley 678 de 2001 no imponía que vencido dicho término la entidad afectada con la condena perdiera competencia para presentar la demanda. Lo que ocurre es que si no se instaura en dicho periodo, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho quedan habilitados para hacerlo. (C.E., Sentencia 2008-00303/42111, Colom.).

De acuerdo con el anterior pronunciamiento jurisprudencial, es manifiesto que transcurridos los seis (6) meses posteriores al pago de la condena indemnizatoria a cargo del Estado, no solo la entidad condenada se encuentra legitimada para interponer la acción autónoma de repetición, sino que subsidiariamente el legislador otorgo la posibilidad de que el Ministerio Publico al igual que el Ministerio de Justicia y del Derecho pudieran interponerla.

Finalmente, y sobre el tema de la legitimación para demandar en acción de repetición, el Legislador previo que cualquier ciudadano podrá solicitarle a la entidad pública legitimada para ejercer dicha acción que la instaure, y la decisión que adopte la entidad respecto de tal petición, tendrá que ser comunicada a la persona requirente.

Desistimiento de la acción de repetición.

De otra parte es necesario indicar que de conformidad con la literalidad del artículo 9 de la Ley 678 de 2001 (Ley 678 de 2001, Art. 9. Colom.), en tratándose de la acción autónoma de repetición, luego de interpuesta la demanda no es procedente el desistimiento, por cuanto con la acción de repetición se pretende la recuperación de dineros públicos y consentir el desistimiento,

conlleva a aprobar que se genere un detrimento patrimonial en la entidad pública y yendo en contravía del interés general. Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional indicó:

La norma en cuestión prohíbe el desistimiento de la acción de repetición, por parte de las entidades públicas legitimadas para interponerla.

Si la acción de repetición persigue la protección del patrimonio del Estado para que el funcionario que dio origen a una condena con su actuar doloso o gravemente culposo, reembolse lo pagado, en nada se quebranta la Carta Política, sino que al contrario, se defiende el interés general, cuando a la autoridad pública legitimada para interponer la acción se le impide desistir, pues ello equivaldría a autorizarla para consentir un detrimento patrimonial abandonado los instrumentos procesales que conforme al artículo 90 de la Constitución se le otorgan, máxime si se tiene en cuenta que ésta norma impone como un deber el ejercicio de la acción en las hipótesis ya mencionadas, pues sería abiertamente contradictorio imponerle ese deber y autorizar a la entidad pública para no cumplirlo. (C.C., Sentencia C-484/02, Colom.).

Analizado lo anterior, y teniendo claro que la figura jurídica del desistimiento no tiene cabida en el proceso de acción de repetición, es menester indicar que el procedimiento por medio del cual se tramita la acción objeto de la presente investigación, es el mismo que se le imprime a la acción de reparación directa.

Cabe mencionar que previo a la expedición de la (Ley 678 de 2001, Colom.), por vía jurisprudencial el Consejo de Estado ya había precisado que la acción de repetición debía adelantarse con el procedimiento establecido para el proceso ordinario de acción de reparación directa, y en dicho sentido se consignó en la (Ley 446 de 1998, art. 31. Colom.).

Caducidad de la acción de repetición.

Ahora bien, dejando claro el procedimiento que le debe imprimir el Juez Contencioso Administrativo a la acción autónoma de repetición, es menester abordar el tema de la caducidad de la repetición, por tal razón, es pertinente traer a colación lo establecido en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001 (Ley 678 de 2001. Art, 11. Colom.), norma que literalmente consagra lo siguiente:

La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.

PARÁGRAFO. La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar.

De acuerdo con lo plasmado en el artículo en referencia, es meritorio que el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la acción de repetición opera transcurridos dos (2) años posteriores al pago total de la indemnización o al pago de la última cuota, interregno durante el cual, la entidad condenada en el proceso de responsabilidad, puede accionar en contra del funcionario en procura de la recuperación del dinero pagado como indemnización.

Así mismo, sobre la caducidad del medio de control de repetición, encontramos las previsiones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011. Art, 164, literal L. Colom.), en donde se indica literalmente lo siguiente:

L) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.

Del contenido del artículo en referencia, encontramos que la caducidad de la repetición opera transcurridos dos (2) años posteriores al pago de la obligación, adicional a esto, se indicó que, también se puede contabilizar el término de caducidad, desde el momento en que se vence el plazo que tiene la administración para pagar las condenas impuestas, de conformidad con lo establecido en la citada codificación.

En esa dirección, y de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando medie condena judicial en contra de las Entidades Públicas, éstas cuentan con un término de diez (10) meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia para efectuar el pago, de conformidad con lo establecido en la (Ley 1437 de 2001. Art, 192. Colom.).

En concordancia con lo expuesto, es meritorio que el término de caducidad para la repetición, de acuerdo con las previsiones de la (Ley 1437 de 2001. Colom.), se cuenta transcurridos los dos años posteriores al pago de la obligación o a más tardar, puede contabilizarse dicho termino, luego de precluido el plazo que tiene la administración para el pago

de las sentencias condenatorias en dinero, esto es, diez (10) meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia.

Sobre el particular ha precisado el Honorable Consejo de Estado:

De conformidad con el literal L del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad para la pretensión de la demanda de repetición empieza a correr a partir de la fecha en la que efectivamente se realice el pago cuyo reintegro se pretende o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 10 meses previstos en el artículo 192 ibídem. Al respecto, conviene precisar que la Subsección ha dejado claro que el plazo para pagar con que cuenta la entidad pública deberá computarse con arreglo a la antigua codificación -18 meses, artículo 177- si el proceso que le da base a la repetición se tramitó bajo ese régimen jurídico y se ordenó sufragar la condena en esos términos. Así, la Sala debe poner de presente que la condena objeto del sub examine se profirió dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició su trámite en vigencia del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-. De igual manera, la Universidad Popular del Cesar debía cumplirla en los términos de los artículos 177 y 178 de ese mismo cuerpo normativo. (C.E., Sentencia 2009-00101/44432, Colom.).

De acuerdo con el antecedente jurisprudencial en cita, es claro el máximo órgano de lo contencioso administrativo del país al precisar que, el término de caducidad de la acción de repetición, debe contabilizarse a partir del momento en que la entidad efectúa el pago de la obligación impuesta en la sentencia, pero si el pago lo genera la entidad por cuotas, se cuenta a partir del momento en el que se cancela la última cuota, no obstante, si los dos escenarios

anteriores no ocurren dentro de los diez (10) meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia, es decir, dentro del lapso que tiene la entidad para realizar el pago, se deberá contabilizar el término de caducidad a partir del vencimiento de los referidos diez (10) meses que tiene la entidad para dar cumplimiento a las sentencias que ordenan el pago de una suma dineraria.

Cuantía de la acción de repetición.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la cuantía de la pretensión de la demanda de repetición, y de conformidad con el parágrafo del artículo 11 de la Ley 678 de 2001 (Ley 678 de 2001. Art. 11. Colom.), el cual fue transcrito en precedencia, se encuentra que para fijar el valor de las pretensiones demandatorias de la acción de repetición, se debe tener en cuenta el valor real ordenado con la sentencia, incluyendo el valor de las costas y agencias en derecho, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar.

La acción de repetición respecto de conciliaciones judiciales y prejudiciales.

Claro el tema de la caducidad de la repetición, así como el monto de la pretensión de la multitudada acción, es del caso analizar cómo opera la repetición entrándose de las conciliaciones judiciales o prejudiciales, por tal razón es menester traer a colación los artículos 12 y 13 de la (Ley 678 de 2001. Arts, 12 y 13. Colom.), los cuales preceptúan literalmente lo siguiente:

ARTÍCULO 12. CONCILIACIÓN JUDICIAL. En los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, habrá lugar a una audiencia de conciliación. La entidad citada podrá conciliar sobre fórmulas y plazos para el pago y sobre el capital a pagar siempre y cuando el acuerdo que se logre no sea lesivo para los intereses del Estado. El juez o Magistrado deberá aprobar el acuerdo.

ARTÍCULO 13. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL. Siempre que no exista proceso judicial y en los mismos términos del artículo anterior, las entidades que tienen el deber de iniciar la acción de repetición podrán conciliar extrajudicialmente ante los Agentes del Ministerio Público o autoridad administrativa competente de acuerdo con las reglas vigentes que rigen la materia.

Logrado un acuerdo conciliatorio, dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración se remitirá al juez o corporación competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efectos de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.

De las normas en referencia, se advierte que en ellas se plantea el escenario de las indemnizaciones que se originan en acuerdos conciliatorios suscritos entre las víctimas y la Administración, las cuales pueden generarse en sede judicial o en sede prejudicial, y por tratarse del patrimonio público, estas últimas tienen que ser aprobadas judicialmente por el Juez Contencioso Administrativo.

Sobre las conciliaciones prejudiciales como requisito de procedibilidad para acudir en sede judicial, entre ellas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se profirió la (Ley 1395 de 2010. Art, 52. Colom.), norma que planteo lo siguiente:

<Ver modificaciones directamente en la Ley 640 de 2001> El artículo 35 de la Ley 640 de 2001 quedará así:

Artículo 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto

en la presente ley para cada una de estas áreas. En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad.

(...)

PARÁGRAFO 3o. En los asuntos contenciosos administrativos, antes de convocar la audiencia, el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el reglamento. En caso de incumplimiento, el procurador, por auto, indicará al solicitante los defectos que debe subsanar, para lo cual concederá un término de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación del auto, advirtiéndole que vencido este término, sin que se hayan subsanado, se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada. La corrección deberá presentarse con la constancia de recibida por el convocado. Contra el auto que ordena subsanar la solicitud de conciliación sólo procede el recurso de reposición.

En esa dirección, y de conformidad con lo establecido en la (Ley 446 de 1998. Art. 64. Colom.), la conciliación es un mecanismo alternativo a la solución de conflictos y de descongestión judicial, por medio del cual, dos o más personas, naturales o jurídicas, pretenden por si mismas dirimir sus divergencias ante un tercero neutral y calificado conocido como conciliador, por lo tanto, con este instrumento se pretende lograr un eficaz acceso a la administración de justicia.

Es claro que, en aquellos eventos dentro de las cuales se procure establecer responsabilidad patrimonial del Estado por la ocurrencia de un daño antijurídico, es requisito indispensable para demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, agotar el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, escenario

donde el representante judicial de la Entidad Estatal, previa autorización del Comité de Conciliación y Defensa de la entidad que representa, y la parte convocante, pueden llegar a un acuerdo conciliatorio, con lo cual, no acudirán a dirimir el conflicto en sede judicial, no obstante, ese acuerdo conciliatorio está sujeto a la aprobación o improbación del Juez Contencioso Administrativo.

De otra parte, y en lo que tiene que ver con la conciliación judicial, tenemos que es aquella a la que llegan las partes en sede judicial, esto es, en el decurso del proceso, la cual se puede efectuar en cualquier etapa del proceso de repetición, y la misma también es susceptible de la aprobación o improbación del Juez o Tribunal Contencioso Administrativo que este conociendo del asunto, según sea el caso, verificando que la suma acordada entre los extremos de la Litis no sea lesivo para el patrimonio de la entidad demandada, entre otros factores.

Cuantía de la condena impuesta en la sentencia de la acción de repetición.

Claro lo precedente es imperioso abordar el tema de la cuantía de la condena en el proceso de acción de repetición, para lo cual, es necesario acudir a lo establecido en la (Ley 678 de 2001. Art, 14. Colom.), en donde se indica que, la autoridad judicial que avoque y tramite el proceso de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición en contra del Agente Estatal, deberá establecer que éste actuó con dolo o culpa grave, y en dicho sentido se cuantificará el monto de la condena correspondiente, la cual dependerá del grado de participación del demandado en la materialización del daño antijurídico y de la valoración probatoria obrante en el proceso.

Sobre la cuantía de la condena impuesta al demandado en la decisión adoptada en el proceso de repetición, es claro que el valor de la misma, se establece según el grado de la actuación

irregular del funcionario, por tanto, se debe establecer si la conducta reprochable, fue desplegada con dolo o culpa grave, para así mismo, establecerse el monto a imponer como recobro en favor de la Entidad Estatal.

El proceso ejecutivo de la acción de repetición.

En esa dirección, y sobre la forma como la entidad demandante en el proceso autónomo de repetición, bien sea mediante sentencia o como consecuencia de una conciliación dentro de dicho proceso, según el caso, efectúa el cobro de lo ordenado en cualesquiera de dichos escenarios procesales, es menester precisar que, en la decisión en que se ordena el pago en favor de la entidad, se debe indicar claramente el monto a cancelar por parte del funcionario, así como el termino dentro del cual debe de hacerlo, por tal razón, y ante el incumplimiento de la orden judicial, la administración procederá ante el mismo Juez que conoció la repetición, a interponer el proceso ejecutivo.

Sobre lo expuesto, la (Ley 678 de 2001. Art, 15. Colom.), plantea taxativamente lo siguiente:

ARTÍCULO 15. EJECUCIÓN EN CASO DE CONDENAS O CONCILIACIONES

JUDICIALES EN ACCIÓN DE REPETICIÓN. En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación.

Una vez vencido el término sin que el repetido haya cancelado totalmente la obligación, la jurisdicción que conoció del proceso de repetición continuará conociendo del proceso de ejecución sin levantar las medidas cautelares, de conformidad con las normas que regulan el proceso ejecutivo ordinario establecido en el Código de Procedimiento Civil.

El mismo procedimiento se seguirá en aquellos casos en que en la conciliación judicial dentro del proceso de acción de repetición se establezcan plazos para el cumplimiento de la obligación.

Se concluye que en tratándose de la ejecución de la condena en el proceso autónomo de repetición o de la conciliación judicial adelantada en el decurso del mismo proceso, le corresponde a la entidad interponer ante el mismo juez que avoco el conocimiento de la acción de repetición, la interposición de la acción ejecutiva en contra del funcionario condenado, por los montos ordenados en la sentencia.

De otra parte, y en igual sentido, sobre lo relacionado con la ejecución del pago ordenado en contra del funcionario, cuando se establece en una conciliación prejudicial o en un llamamiento en garantía con fines de repetición, la norma que regula la acción de repetición ha establecido que, la sentencia que declare la responsabilidad patrimonial del funcionario por vía de llamamiento en garantía, o por medio del auto que aprueba el acuerdo conciliatorio al que han llegado las partes, prestará merito ejecutivo por medio de la jurisdicción coactiva, a partir del momento en que se presente incumplimiento a lo ordenado por parte del obligado. (Ley 678 de 2001. Art, 16. Colom.).

Quiere decir lo anterior, que la administración debe ejercer la acción ejecutiva en contra del funcionario obligado a restituir el dinero que ha pagado la entidad como consecuencia de una indemnización por su actuar irregular con dolo o culpa grave, ante el mismo funcionario judicial que conoció el proceso de repetición primigenio.

Del llamamiento en garantía con fines de repetición

Con relación al llamamiento en garantía con fines de repetición, encontramos que en la (Ley 678 de 2001. Art, 19. Colom.), se establece que, la entidad estatal demandada en un proceso de responsabilidad patrimonial, dentro de los medios de control de: Reparación Directa, Controversias Contractuales y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, puede llamar en garantía al funcionario presuntamente responsable frente al cual debe existir prueba sumaria de su responsabilidad, al haber desplegado su actuación con dolo o culpa grave, igual potestad ostenta al Agente del Ministerio Público, para que dentro del mismo proceso judicial se decida su responsabilidad, así como la de la entidad accionada.

Así mismo, la norma es clara en indicar que, si con la contestación de la demandada por parte de la entidad estatal se proponen como medios exceptivos, la culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, dicho extremo procesal no podrá llamar en garantía al Agente Estatal. (Ley 678 de 2001. Art, 19. Colom.).

En esa dirección, hallamos que respecto al llamamiento en garantía el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011. Art, 225. Colom.), precepto legal que indica lo siguiente:

Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado.

El escrito de llamamiento deberá contener los siguientes requisitos:

1. El nombre del llamado y el de su representante si aquel no puede comparecer por sí al proceso.
2. La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.
3. Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.
4. La dirección de la oficina o habitación donde quien hace el llamamiento y su apoderado recibirán notificaciones personales.

El llamamiento en garantía con fines de repetición se registrará por las normas de la Ley 678 de 2001 o por aquellas que la reformen o adicionen.

En concordancia con la norma transcrita, se advierte que la parte que considere tener derecho legal o contractual de un tercero a la reparación de un perjuicio que llegare a sufrir o del reembolso de la suma de dinero llegada a pagar por tal concepto, podrá llamarlo al proceso principal de responsabilidad con la contestación de la demanda, aportando prueba sumaria de su responsabilidad o de la relación legal o contractual que se esgrime, para que en el mismo proceso judicial se establezca la responsabilidad de uno y otro, esto es, la de la entidad y la del funcionario, dentro de los medios de control relacionados previamente, como son: el de Reparación Directa, Nulidad y Restablecimiento del Derecho y Controversias Contractuales.

Sobre el llamamiento en garantía con fines de repetición, ha indicado el Consejo de Estado lo siguiente:

Por otra parte, en los procesos de reparación directa, en los relativos a controversias contractuales y en los de nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad demandada puede llamar en garantía con fines de repetición al agente estatal por cuya actuación se está adelantando el juicio de responsabilidad del Estado, siempre que presente prueba sumaria del actuar doloso o gravemente culposo de aquél. Contrario sensu no procederá el mismo si se propuso en la contestación de la demanda las excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, porque la defensa en tal sentido lleva ínsita la exoneración por parte de la entidad al agente estatal que intervino en el hecho.

(...)

En definitiva, la figura procesal del llamamiento en garantía, establecida en el artículo 57 del Código de Procedimiento Civil y en particular con fines de repetición en el artículo 19 de la Ley 678 de 2001, es un mecanismo procesal para cumplir el deber del Estado de volver contra el agente público o el particular investido de función pública que pudiere haber obrado con dolo o culpa grave y que con ésta conducta dio origen a que aquél fuera demandado con una pretensión de responsabilidad civil, para que en el mismo proceso se resuelva sobre dicha relación y se pronuncie el juez sobre el reembolso total o parcial del pago que hubiere que hacer como resultado de la sentencia. (C.E., Sentencia 2007-00546/38259, Colom.).

De conformidad con el antecedente jurisprudencial expuesto, es claro que el llamamiento en garantía con fines de repetición, es una herramienta útil para que la entidad demandada al

momento de contestar la demanda llame al funcionario para que sea vinculado al proceso y en el mismo procedimiento se establezca la responsabilidad de uno y otro. Así mismo, el Juez de instancia determinará el monto o porcentaje sobre el cual se condenará a la entidad y al funcionario.

De otra parte, si dentro del proceso con el que se pretende obtener la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, la entidad demandada hace uso del llamamiento en garantía con fines de repetición sobre el agente del Estado, y si dicho proceso termina por conciliación entre las partes o por cualquier otro mecanismo para la terminación de conflictos, el agente estatal en calidad de llamado en garantía, podrá, en la misma audiencia, conciliar las pretensiones en su contra, de lo contrario el proceso de llamamiento en garantía continuará y terminará con la respectiva sentencia. (Ley 678 de 2001. Art, 20. Colom.).

Condena.

Sobre la condena la (Ley 678 de 2001. Art, 21. Colom.), indicó que en la sentencia que ponga fin al proceso de responsabilidad en contra del Estado, el Juez se pronunciará no solo sobre las pretensiones principales de la demanda, sino también sobre la responsabilidad del agente llamado en garantía y la repetición que le corresponda al Estado respecto de aquel. Igualmente, cuando el proceso principal termine por medio de conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos permitida por la Ley, se seguirá adelante con el proceso de llamamiento en garantía.

Medidas cautelares en la acción de repetición.

Sobre las medidas cautelares deprecadas en la acción de repetición, debemos remitirnos a lo establecido en la (Ley 678 de 2001. Art, 23. Colom.), en donde se indica literalmente lo siguiente:

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.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, es claro que la entidad demandante en un proceso de repetición, con la interposición de la demanda puede solicitar la imposición de medidas cautelares relativas al embargo y secuestro de bienes sujetos a registro y de propiedad de la persona que funja como demandado, al igual que se puede decretar la inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, pero para que proceda el decreto de medidas cautelares, el extremo activo de la Litis debe prestar caución que garantice los perjuicios que probablemente se causen al demandado y dicho valor deberá ser fijado por el Juez de conocimiento de la acción.

Aunado a lo anterior, para la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos que son de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, es procedente, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier etapa del proceso de oficio o a petición de parte, que el Juez de conocimiento pueda decretar mediante providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar

de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que dicha atribución implique prejuzgamiento. (Ley 1437 de 2011. Art, 229. Colom.).

Igualmente, la Corte Constitucional sobre las medidas cautelares ha precisado que el decreto de medidas cautelares, busca como objetivo primordial, la eficacia del fallo, por lo que resulta inevitable que éstas no riñan con los derechos fundamentales del demandado, por lo tanto, dicha circunstancia hace imperioso acudir a los parámetros de proporcionalidad de la necesidad de decretarlas con el hecho de evitar imponer una carga excesiva sobre el titular de los derechos que se verán vulnerados con la determinación de decretar la medida cautelar. (C.C., Sentencia C-834/13, Colom.).

Ahora, cuando deprecian el decreto de medidas cautelares en el proceso de repetición, la jurisprudencia contenciosa ha indicado que no basta con solicitarlas con la demanda, puesto que se requiere siquiera prueba sumaria para establecer el dolo y la culpa grave del demandado, por lo tanto, no alcanza con aportar la sentencia condenatoria en contra de la entidad, por cuanto en tal providencia solamente se hace alusión a la obligación impuesta a la entidad sin que dicho documento sea prueba sumaria del actuar con dolo o culpa grave por parte del funcionario.

Sobre el decreto de medidas cautelares en el proceso de repetición ha precisado el Consejo de Estado lo siguiente:

Así las cosas, se tiene que las medidas cautelares admisibles en los medios de control de repetición son las de inscripción de la demanda cuando versen sobre bienes sujetos a registro, el embargo y secuestro de bienes sujetos a registro, y el embargo y secuestro de bienes no sujetos a registro; todas las cuales se regirán, en lo no previsto en la Ley 678 de 2001, por lo dispuesto en el Código General del Proceso.

Además de los requisitos generales dispuestos en la Ley, la Jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que cuando una entidad estatal persiga en sede de repetición la indemnización de los perjuicios causados por la actuación dolosa o gravemente culposa de sus agentes o ex agentes, la parte accionante deberá allegar prueba siquiera sumaria del elemento subjetivo con que se acusa la actuación del agente, pues a juicio de esta Sección, la afectación de los derechos patrimoniales de los demandados no puede depender de la sola afirmación del demandante de que se actuó en tal forma, sino de un principio de prueba que haga al menos verosímil o presumible la responsabilidad de su comportamiento. (C.E., Sentencia 2017-00001/58510, Colom.).

En concordancia con lo expuesto por el Consejo de Estado, no resultaría admisible que la parte accionante en un proceso de repetición solicite el decreto de medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes, sin siquiera prueba sumaria que la reglamente, por cuanto, dicha estrategia lo que generaría es un desgaste de la administración de justicia, para obtener los fines preventivos que se persiguen con su decreto, por lo tanto la persona que acude a la administración de justicia para la declaratoria, restablecimiento o la protección de un derecho, le corresponde tal reclamación exclusivamente al demandante, en ese orden de ideas, las facultades oficiosas del Juez de instancia quedan relegadas a un segundo plano, es decir, para eventos estrictamente necesarios.

De cara a lo anterior, la solicitud y decreto de medidas cautelares rige por la voluntad de la parte interesada de disponer todos los medios jurídicos a su alcance para su decreto, y solo por vía de excepción podrá el Juez establecerlas de oficio, quiere decir lo anterior, que la carga procesal para el decreto de las medidas cautelares recae en la parte demandante quien debe asumir una diligente actividad procesal.

Ahora, en los escenarios en los cuales el Juez de instancia accede al decreto de las medidas cautelares en contra del funcionario o exfuncionario, es procedente la interposición del recurso de reposición, apelación y súplica, según lo consagrado en la (Ley 678 de 2001. Art, 28. Colom.), no obstante según las previsiones de la (Ley 1437 de 2011. Art, 236. Colom.), modificado por la (Ley 2080 de 2021. Art, 59. Colom.), solamente proceden los recursos de apelación o el de súplica.

En concordancia con lo expuesto y luego de profundizar en la solicitud y decreto de las medidas cautelares, es menester pronunciarnos sobre el levantamiento de las mismas, para ello es necesario referirnos a lo establecido en la (Ley 678 de 2001. Art, 29. Colom.), en donde se establece que es procedente la petición del levantamiento de las medidas cautelares cuando terminado el proceso el agente estatal sea absuelto de la pretensión de repetición, o cuando los demandados presten caución en dinero que constituya garantía bancaria o de compañía de seguros por el monto que el juez señale para garantizar el pago de la condena.

Igualmente y en el mismo sentido, la (Ley 1437 de 2011. Art, 235. Colom.), establece que el afectado con el decreto de la medida cautelar podrá solicitar su levantamiento, prestando caución a satisfacción del Juez en los casos en que ello sea compatible con la naturaleza de la medida, con la finalidad de garantizar la reparación de los daños y perjuicios que se llegaran a causar. No obstante, la medida también podrá ser modificada o revocada en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, cuando el Juez advierta que o se cumplen con los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o porque es necesario variarla para que se cumpla, escenarios en donde no es necesario prestar caución.

Así mismo la norma en cita impone a la parte que se encuentre beneficiada con el decreto de la medida cautelar, que informe al Despacho dentro de los tres (3) días siguientes al decreto de la

misma, todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron su decreto, y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria, dicha omisión acarreará multas o demás medidas que pueda imponer el Juez de conformidad con sus medidas correccionales.

Para Palacio J. (2006), las medidas cautelares traídas por la (Ley 678 de 2001. Colom.), tanto para el llamamiento en garantía con fines de repetición como para la acción autónoma de repetición, son exageradas en tratándose de su decreto en el proceso de responsabilidad patrimonial del estado en donde se llama en garantía al funcionario, aduciendo que, en dicho proceso no existe ninguna declaración en contra del agente estatal, contrario sensu a lo que aconteciese en el proceso autónomo de repetición, en donde el funcionario está abocado al pago de una suma de dinero que ya el Estado canceló por la conducta de aquel.

Claro el tema de las medidas cautelares en el proceso de repetición, así como los presupuestos procesales y sustanciales para la interposición de la misma, los cuales fueron referenciados en el cuerpo del presente capítulo, es meritorio que la pluricitada acción se erige como una gran herramienta de carácter legal para que la Administración recobre los dineros sufragados por concepto de indemnización de daños antijurídicos, no obstante, su interposición no ha sido abordada con la rigurosidad necesaria, conllevando a su mal uso y por tanto a su ineficacia.

Novedades contenidas en la ley 2080 de 2021, relacionadas con la acción de repetición.

Claro el marco legal que gobierna la acción de repetición, es necesario hacer mención a las modificaciones que fueron introducidas por la (Ley 2080 de 2021. Colom.), precepto legal que modificó la (Ley 1437 de 2011. Colom.), y que también fue proferido para descongestionar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo tanto, la reforma al código de procedimiento

administrativo y de lo contencioso administrativo, no puede pasarse por alto en la presente investigación, sobre todo en lo que tiene que ver con el medio de control de repetición.

De cara a lo anterior, tenemos que la (Ley 2080 de 2021. Art, 25. Colom.), en lo que concierne al factor subjetivo de competencia para conocer de la acción de repetición, planteo que la competencia para conocerla será del Consejo de Estado, con garantía de doble conformidad, en tratándose del Presidente de la Republica, Vicepresidente, Congresistas, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Magistrados de Altas Cortes, Miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General, Magistrados de Tribunales Superiores y Administrativos, de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial, de los Consejos Seccionales de la Judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Publico ante las autoridades judiciales señaladas.

En los casos cuyo sujeto pasivo son los señalados en el párrafo anterior, la Sección Tercera a través de sus subsecciones, conocerá en única instancia, no obstante, si la decisión es de carácter condenatorio, contra ésta procede el recurso de apelación, el cual será desatado por la sala plena del Consejo de Estado Sección Tercera, con la evidente exclusión de los magistrados que hayan participado en la decisión primigenia.

En esa dirección es claro la modificación efectuada por la (Ley 2080 de 2021. Colom.), en cuanto a la competencia para conocer de la acción de repetición por parte del Consejo de Estado.

En esa dirección y en lo que concierne a la competencia de los Tribunales Administrativos del país para conocer de la acción de repetición, encontramos en la (Ley 2080 de 2021. Art, 28.

Colom.), que dichas corporaciones conocen sobre los procesos en contra de los servidores y ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, cuya cuantía corresponda o superé los quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes y siempre que la competencia no este asignada al Consejo de Estado, esto es, se tiene en cuenta el factor cuantía de competencia

Ahora bien, en lo que se circunscribe a la competencia de los Juzgados Administrativos en materia de repetición, la (Ley 2080 de 2021. Art, 30. Colom.), indicó que su competencia corresponde a los procesos en los cuales el sujeto pasivo sea un servidor público, ex servidor público y personas privadas en ejercicio de funciones públicas, cuando la cuantía no exceda los quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviera asignada al Consejo de Estado.

Igualmente, y en lo que concierne a la competencia para conocer de la acción de repetición, la (Ley 2080 de 2021. Art, 31. Colom.), indicó que la competencia para conocer de la acción de repetición, en razón del territorio, le corresponde al Juez o Tribunal con competencia en el domicilio del demandado, no obstante, y a falta de establecer el domicilio, se tendrá en cuenta el último lugar donde se prestó el servicio o debió prestarse el mismo. Cuando sean varios los despachos judiciales competentes, conocerá a prevención el Juez o Tribunal en donde se haya radicado primero la demanda.

Claros los factores de competencia y la correspondiente competencia otorgada al Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos, es momento de hacer referencia al requisito de procedibilidad para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contenido en la (Ley 2080 de 2021. Art, 34. Colom.), en donde se indicó que en tratándose de la

acción autónoma de repetición, es facultativo de la entidad pública demandante satisfacer tal requisito de conciliación prejudicial para interponer la acción de repetición.

Finalmente y en lo que respecta a las modificaciones que introdujo la (Ley 2080 de 2021. Colom.), en lo que tiene que ver con el proceso autónomo de repetición, encontramos que dicha norma en su artículo 71 (Ley 2080 de 2021. Art. 71. Colom.), establece la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, precisando que, el mismo se puede interponer, en tratándose de sentencias de contenido patrimonial dictadas en procesos de única instancia o en los de segunda instancia proferidos por los Tribunales Administrativos, siempre y cuando la cuantía de la sentencia corresponda a sumas iguales o superiores a cuatrocientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales.

Evacuado el estudio de las normas que regulan la acción de repetición en la Legislación Colombiana, así como los múltiples pronunciamientos doctrinarios y jurisprudenciales sobre la materia, es el momento de referenciar los problemas procesales que impiden que se dé cumplimiento a la idea resarcitoria del Legislador, con el fin de identificarlos y proponer los correctivos necesarios para hacerla eficaz, o establecer el mecanismo judicial idóneo para lograr el objetivo resarcitorio en favor del Estado.

Daño Antijurídico

Para establecer cuáles son las políticas planteadas por el estado para la prevención del daño antijurídico, debemos tener claro el concepto de daño antijurídico, no obstante, y si bien el artículo 90 Constitucional habla del resarcimiento económico que genera el daño antijurídico causado por el estado, en la carta constitucional no se precisó tal concepto, por lo tanto, se debe acudir a la jurisprudencia para obtener dicho concepto.

En esa dirección, encontramos que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C-333 de 1996 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), define el daño antijurídico como aquel perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, considerando que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del estado, armoniza plenamente con los principios y valores propios del estado social de derecho, pues es al estado a quien le corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Por lo anterior, la responsabilidad del estado es un mecanismo de protección de los administrados frente al incremento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños que son resultado normal de su actividad, al margen de cualquier conducta ilícita de las autoridades. Por lo anterior, el régimen constitucional establece la obligación jurídica a cargo del estado de responder por todos los perjuicios antijurídicos causados por la acción u omisión de la autoridad pública, lo que implica que una vez sea causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al estado, se origina un traslado patrimonial del estado a la víctima, no obstante, no basta que el daño sea antijurídico, sino que este debe ser además imputable al estado, esto es, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de la autoridad.

Así mismo, sobre el daño antijurídico ha precisado el Consejo de Estado lo siguiente:

El concepto del daño antijurídico cuya definición no se encuentra en la Constitución ni en la ley, sino en la doctrina española, particularmente en la del profesor Eduardo García de Enterría, ha sido reseñado en múltiples sentencias desde 1991 hasta épocas más recientes, como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Este concepto del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal, armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de

Derecho, debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración. De acuerdo a lo señalado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente Dr. Hernán Andrade Rincón (Radicación número: 23001-23-31-000-1995-37279-01(21294)).

Claro el concepto del año antijurídico previamente citado, es menester adentrarnos a las políticas de prevención del daño planteadas por el Gobierno Nacional, en procura de mitigar la cantidad de procesos en contra del estado y que comporta el pago de multiplex indemnizaciones y que afectan directamente las arcas del estado.

Políticas de prevención del daño.

El Gobierno Nacional por intermedio de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ha implementado una serie de criterios para que cada una de las entidades del estado, según su objeto, prevea el daño que puede llegar a causar con el desarrollo de su actividad, para con ello, advertir de forma prematura aquellos hechos u omisiones que puedan generar una demanda que derive en una condena patrimonial para el estado.

Corolario de lo expuesto, se ha establecido una guía general por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que el comité de conciliación de cada entidad del estado, cuente con las herramientas para establecer sus políticas de prevención de daños, para que se puedan estandarizar y con ello hacer un seguimiento a su propia actividad administrativa, en procura de mejorar sus estándares y con ello evitar la interposición de demandas con fines resarcitorios en su contra.

Para la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, es importante que cada entidad asuma políticas públicas encaminadas a la prevención de escenarios que generan demandas en contra de la entidad, advirtiendo las posibles situaciones y evitando la configuración de las mismas, por lo tanto, y en el evento de ser condenadas, la entidad deberá evaluar las situaciones que dieron origen a la misma para adoptar las medidas pertinentes para que no vuelva a ocurrir, indicando literalmente lo siguiente: (ANDJE, 2013)

La utilización de los principios expuestos exige que la entidad pública evalúe sus actuaciones y procedimientos de toma de decisión. Cada sentencia en contra debe ser comprendida como una narrativa que genera sentido de urgencia para la generación de aprendizaje encaminado al cambio (Antal, Krebsbach-Gnath y Dierkes 2004) con el fin de evitar que la situación que genera la condena se repita.

De lo planteado es claro que la ANDJE realiza recomendaciones generales, consignadas en la guía general, para que las entidades de derecho público, por intermedio de sus comités de conciliación, efectúen y formulen políticas de prevención del daño antijurídico, para recomendar a la dirección de la entidad su implementación, previniendo con ello la repetición de los hechos generadores de demandas en contra de la entidad, así mismo, se deberá realizar un seguimiento a las estadísticas generadas con la implementación de dichas políticas y con ello verificar si se cumple con el efecto deseado.

Razones de la ineficacia de la ley 678 de 2001 y propuestas para satisfacer sus fines.

Concepto de Eficacia.

Previo a adentrarnos en plantear las posibles soluciones en procura de afrontar el problema planteado con la presente investigación, es necesario, precisar el concepto de eficacia, máxime

cuanto lo que se vislumbra con la investigación es la ineficacia de la acción de repetición, debemos tener claridad sobre dicho significado.

La palabra eficacia, según la Real Academia Española (RAE) significa “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”. Por lo tanto, la eficacia, como significado va encaminado a indicar que determinado procedimiento, actuación o trámite, es el correcto e idóneo para alcanzar un fin deseado.

En esa dirección, y en tratándose del estudio de normas jurídicas, como ocurre en la presente investigación, encontramos que respecto de determinada norma, se pueden hacer tres valoraciones, relativas a si una norma es justa o injusta, valida o invalida y es eficaz o ineficaz. N. Bobbio (2002).

De cara a lo anterior, tal y como fue planteado por N. Bobbio (2002), es claro que la eficacia de una norma tiene relación con si la misma, es cumplida o no por las personas a quienes se dirige, como destinatarios de la norma, y que en el caso de ser violada o incumplida, se haga valer por medios coercitivos por la entidad que la ha impuesto. No obstante, existen normas que pese a ser válidas son ineficaces es decir, que el hecho de existir no significa que sea siempre cumplida, existen otras que se cumplen cuando van acompañadas de coerción, otras que se no se cumplen pese a la coerción y otras que se violan sin que se aplique la coerción.

Sobre la eficacia de una norma jurídica, la Honorable Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el

ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas. (Corte Constitucional, M.P. M. J. Cepeda Espinosa, Sentencia C-873/03)

De conformidad con lo expuesto es claro que la eficacia de la norma jurídica, guarda estrecha relación con su uso y, si con su interposición se logra el cometido dispuesto por el legislador al momento de su promulgación, por tanto, y para el caso que ocupa la presente investigación, es claro que la repetición regulada en la Ley 678 de 2001, pese a ser una norma válida, no es eficaz, pues de su aplicación se desprende que el éxito judicial de la misma es menor.

EVIDENCIA DE INEFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO

Teniendo en cuenta lo expuesto en el cuerpo de la presente investigación y en atención a que se ha considerado a la repetición como una acción jurídica ineficaz, por cuanto no logra el cometido del legislador como es el de recobrar los dineros sufragados por el Estado como consecuencia de decisiones judiciales impuestas de carácter indemnizatorio, es necesario traer a colación los más recientes pronunciamientos del Consejo de Estado, dictamos en procesos de repetición, para determinar en qué porcentaje la acción es adversa o no a la entidad accionante.

De cara a lo anterior, encontramos en la página del Consejo de Estado – Relatoría, para el año 2021, que dicha colegiatura emitió un total de 95 decisiones, de las cuales 84 fueron adversas a las entidades del Estado, 3 fallos inhibitorios y solo 8 procesos fueron benéficos para las entidades, lo que de suyo evidencia que tal y como se encuentra planteada la acción de repetición, no es eficaz, estado que nos convoca a plantear escenarios que le permitan al Estado el recobro efectivo de los dineros cancelados como consecuencia de indemnizaciones endilgadas al estado por el actuar irregular de sus funcionarios.

Como respaldo a lo anterior, en el siguiente cuadro se relacionan las sentencias de Repetición y su respectiva decisión. (Consejo de Estado, n.d.).

Nº	Radicación	Fecha	Demandante	Demandado	Accede	Niega	Inhibitorio
1.	2186179 54001-23-31-000-2002-00147-01. 52451	10/9/2021	Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional	Jesús Antonio Mendoza	X		
2.	2186508 11001-33-31-031-2007-00334-01 56758	10/9/2021	Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional	Hernán Salamanca Morales		X	
3.	2186522 19001-23-33-000-2013-00504-01 55227	10/9/2021	Corporación Autónoma Regional del Cauca.	Jorge Andrés Santacruz Caicedo		X	
4.	2186045 25000-23-26-000-2010-00843-01 48279	10/9/2021	Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - DRI	Carlos Miguel Otero Gerds		X	
5.	2186523 25000-23-26-000-2009-00363-02 58873	8/9/2021	Distrito de Bogotá	María Victoria Tafur Garzón		X	
6.	2186293 05001-23-33-000-2014-	8/9/2021	Instituto de Deportes y	Francisco Javier Zabala			

	00064-01 58723		Recreación de Medellín (INDER)	Jaramillo		X	
7.	2186302 50001-23-31-000-2011- 00599-01 54741	8/9/2021	Universidad de Los Llanos	Islena Pérez de Parrado		X	
8.	2186305 68001-33-31-001-2013- 00004-01 55968	8/9/2021	Municipio de Barrancaberme ja	Julio César Ardila Torres		X	
9.	238788 15001-1233-1000- 2005-00174-01 54974	8/9/2021	Municipio de Tenza	José Miguel Bernal Rodríguez		X	
10.	2185205 73001-23-31-000-2010- 00162-00 54215	27/08/2021	Departamento del Tolima	Heriberto Vásquez Serna y Otros		X	
11.	2185292 76001-23-31-000-2000- 11229-01 53703	27/08/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional	Dante Rivera Restrepo	X		
12.	2185304 70001-33-31-004-2007- 00025-01 55621	27/08/2021	Nación - Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural – Instituto Nacional de Adecuación de Tierras en Liquidación.	Fernando Alberto Cepeda Saravia y Otro.		X	
13.	2185307 05001-23-31-000-2010- 01761-01 52757	27/08/2021	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	Jorge Luis Olivera Díaz		X	
14.	2185596 85001-12-33-000-2013- 00191-01 54750	27/08/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional	Fabio Arturo Puentes Porras y Otros	X		

15.	2185651 41001-23-31-000-2016-00073-01 66423	13/08/2021	Municipio de Neiva	Antonio María Curaca Pajoy		X	
16.	2185022 05001-23-31-000-2011-01583-01 53008	13/08/2021	Departamento de Antioquia	Yolanda Pinto Afanador y Otros			X
17.	2184394 50001-23-31-000-2011-00379-01 60615	13/08/2021	Municipio de Acacias, Meta	Carlos Julio Plata Becerra		X	
18.	2183592 76001-23-31-000-2006-00651-01 52811	13/08/2021	Fiscalía General de la Nación	María Elena Monsalve Idrobo		X	
19.	2184095 54001-23-31-000-2003-00440-01 66411A	13/08/2021	Superintendencia de Notariado y Registro	Nidia Restrepo de Acosta y Otro		X	
20.	2183840 11001-03-26-000-2014-00041-00 50424	30/07/2021	Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN	Oscar Edelberto Franco Charry y Otros		X	
21.	2184073 11001-03-26-000-2016-00051-00 56622	30/07/2021	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB-	Carlos Octavio Gómez Ballesteros y Freddy Antonio Anaya Martínez		X	
22.	2184914 05001-23-31-000-2002-01101-01 52700	30/07/2021	Ministerio de Defensa – Ejército Nacional	Hernando Navas Rubio y Otros		X	
23.	2183687 50001-23-31-000-2011-00415-01 59470	26/07/2021	Municipio de Acacias – Meta	Carlos Julio Plata Becerra	X		
24.	2184919 11001-03-26-000-2013-	26/07/2021	Corporación Autónoma	Ana Elvia Ochoa y			

	00015-00 46171		Regional de Boyacá – Corpoboyacá	Francklyn Alfredo Rincón Vargas		X	
25.	2184897 13001-23-31-000-2003- 01478-01 60518	26/07/2021	Distrito de Cartagena	Daniel González Vergara y Otros		X	
26.	2185019 25000-23-26-000-2005- 00344-01 47064	26/07/2021	Alcaldía Municipal de Soacha	Ninón Lucinda Oviedo Ferreira		X	
27.	2185020 50001-23-31-000-2010- 00446-01 61981	26/07/2021	Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E.	Jorge Hernán Mojica Molinares			X
28.	2182087 25000-23-26-000-2011- 01007-01 55403	26/07/2021	Lotería de Bogotá	Juan Carlos Camargo Cárdenas y Otros		X	
29.	2182045 11001-03-26-000-2013- 00153-01 49051	16/07/2021	Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho	Fernando Londoño Hoyos		X	
30.	2181903 41001-23-31-000-2010- 00535-01 53868	16/07/2021	Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional	Carlos Antonio Quipo Bustos		X	
31.	2182034 25000-23-26-000-2003- 02409-01 48454	09/07/2021	Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT	Germán Olano Becerra y Otros		X	
32.	2181662 25000-23-26-000-2006- 00117-01 55067	09/07/2021	Nación - Congreso de la República	Gustavo Forero Coronado		X	
33.	2181900 08001-23-31-000-2011- 01390-01 56856	09/07/2021	E.S.E. Hospital Departamental Juan Domínguez Romero de Soledad - Atlántico	Luz Marina Suárez Blanco		X	

34.	2182882 05001-23-31-000-2006-02549-01 48928	09/07/2021	Instituto de Deportes y Recreación de Medellín	Francisco Javier zabala Jaramillo		X	
35.	2182945 68001-23-31-000-2009-00387-01 56237	09/07/2021	Nación– Ministerio de Defensa - Ejército	Hernán Carrera Sanabria		X	
36.	2183184 25000-23-36-000-2004-00666-03 59477	09/07/2021	Ecopetrol S.A	José Joaquín Ospino Acevedo y Otros		X	
37.	2183188 25000-23-36-000-2013-00467-01 57181	09/07/2021	Canal Regional de Televisión TEVEANDIN A LTDA.	Álvaro Pava Camelo y Otros		X	
38.	2180530 05001-23-33-000-2015-01050-01 65825	02/07/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional	Jhon Bautista Morales		X	
39.	2185963 11001-03-26-000-2012-00077-00 45625	02/06/2021	Departamento Nacional de Planeación - DPN	Santiago Javier Montenegro Trujillo y Otros		X	
40.	2182571 25000-23-36-000-2014-01521-01 61215	02/06/2021	Caja de Vivienda Popular - CVP	Jairo Alberto Ochoa Ochoa y Otros		X	
41.	2182612 41001-23-31-000-2010-00332-01 58964	02/06/2021	Departamento del Huila	Gabriel Evelio Molina Ruiz		X	
42.	2183189 54001-23-33-000-2013-00244-02 61365	02/06/2021	Departamento de Norte de Santander	Margarita Rosa Ramírez Montoya		X	
43.	2184396 54001-23-33-000-2013-00244-01 61365	02/06/2021	Departamento de Norte de Santander	Margarita Rosa Ramírez Montoya		X	
44.	2184917 08001-23-31-000-2002-00965-01	02/06/2021	Nación - Ministerio de Defensa	Sigifredo Hidalgo Guevara			

	56650		Nacional - Policía Nacional			X	
45.	2177742 25000-23-26-000-2012- 00267-01 58290	02/06/2021	Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	Luis Ernesto Quevedo Díaz		X	
46.	2181040 05001-23-31-000-2011- 00246-01 55727	02/06/2021	Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	Hugo Javier Suaza Duque	X		
47.	2179966 05001-23-31-000-2004- 04061-01 56632	02/06/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional	Víctor Manuel Torres Correa		X	
48.	2179968 15001-31-33-006-2008- 00054-01 55610	02/06/2021	Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional	Segundo Florentino Torres Sanabria y Vicente Israel Benítez Castelblanco		X	
49.	2179969 41001-23-31-000-2007- 00084-01 55788	02/06/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Policía	Rubén Darío Gómez Silva		X	
50.	2180095 11001-03-26-000-2008- 00061-00 35531	02/06/2021	Procuraduría General de la Nación	Jaime Bernal Cuellar y Otros		X	
51.	2181304 11001-03-26-000-2013- 00128-00 48519	02/06/2021	unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Rosemberg Pabón Pabón		X	
52.	2182089 15001-23-33-000-2015- 00421-01 58724	02/06/2021	Lotería de Boyacá	Héctor Ortiz Guerrero y Otro		X	
53.	2176132 11001-03-26-000-2016- 00191-00 58503	07/05/2021	Universidad Popular del Cesar	Abdo Enrique Barrera Mejía		X	

54.	2182075 15001-23-31-000-2005-02443-01 55812	07/05/2021	Servicio Nacional de Aprendizaje	Carlos Hernán Peñaloza y Otros		X	
55.	2176366 41001-23-31-000-2008-00265-01 55811	28/04/2021	Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	José Uilder Roa Álvarez		X	
56.	2176454 54001-23-31-000-1999-01070-01 60801	28/04/2021	Municipio de los Patios	Ignacio Duarte Gómez		X	
57.	2176584 25000-23-26-000-2012-01100-01 55026	28/04/2021	Caja de Previsión Social de Comunicaciones	Rafael Guillermo Anaya Cubillos		X	
58.	2177365 25000-23-26-000-2004-02298-01 55810	28/04/2021	Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional	Ángel Aldemar Acosta Herrera y Otros		X	
59.	2177415 05001-23-31-000-2011-00842-01 58691	28/04/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional	Luis Amado Roa Borja			X
60.	2182037 25000-23-26-000-2006-00423-02 55771	28/04/2021	Contraloría de Bogotá	José Ovidio Claros Polanco y Luis Hernán Fajardo Rodríguez		X	
61.	2181978 15001-23-31-000-2008-00556-01 48562	28/04/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional	William Alcides Casallas García y David Ricardo Romero	X		
62.	2181664 76001-23-31-000-2002-01008-01 52387	28/04/2021	Nación– Ministerio de Justicia	Jairo Martínez Solarte y Otro		X	

63.	2178444 11001-33-31-035-2007- 00180-01 55247	28/04/2021	Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional	Álvaro Alexis Solano Ospina		X	
64.	2178454 25000-23-36-000-2015- 02457-01 58411	28/04/2021	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	Maida Yolima Rivas Rincón		X	
65.	2178464 25000-23-26-000-2012- 01057-01 53342	28/04/2021	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR	Darío Rafael Londoño Gómez y Otros		X	
66.	2178485 18001-23-31-000-2011- 00420-01 61159	28/04/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional	Armando López Fierro		X	
67.	2181049 68001-23-31-000-2000- 02721-01 54521	28/04/2021	Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional	Jesús Adolfo Badillo Pinto		X	
68.	2185014 41001-23-31-000-2011- 00295-01 59167S	28/04/2021	Municipio de Neiva	Jorge Lorenzo Escandón Ospina y Otros		X	
69.	2182615 25000-23-26-000-2011- 00900-01 52956	28/04/2021	Nación – Ministerio de la Protección Social	José Vicente Casas Díaz Y Otra		X	
70.	2184377 63001-23-31-000-2011- 00246-01 58164	28/04/2021	Hospital Pio X de la Tebaida E.S.E.	Amanda Ruíz Ruíz y Otros		X	
71.	2185639 13001-23-31-000-2006- 01463-01 50210	27/04/2021	Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias	Carlos Díaz Redondo y Alberto Barbosa		X	
72.	2174371 73001-23-33-000-2019- 00375-01	9/04/2021	Nación – Ministerio de Defensa –	Hawer Rodríguez Hernández y			

	66610		Ejército Nacional	Otros		X	
73.	2173313 76001-23-31-000-2010-01986-01 51652	19/03/2021	Van De Leur Trading LTDA	Nación – Instituto Nacional de VÍAS – INVÍAS y Otro		X	
74.	2172822 25000-23-26-000-2010-00023-01 53853	17/03/2021	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	Joffre Mario Quevedo Díaz		X	
75.	2173113 15001-23-31-000-2011-00660-01 55676	17/03/2021	Municipio de Saboyá – Boyacá	Ángel Custodio Sánchez Villamil y Otro		X	
76.	2173116 25000-23-26-000-2012-00449-01 55028	17/03/2021	Fondo de Previsión Social del Congreso de La República	Álvaro Ruiz Castro y Otros		X	
77.	2173136 25000-23-31-000-2005-001554-01 53337	17/03/2021	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	Cesar Dimas Padilla Santa Cruz		X	
78.	2173295 73001-23-33-000-2013-00588-01 55368	17/03/2021	Municipio de Purificación – Tolima	Francisco Córdoba Zartha y Otros		X	
79.	2173344 76001-23-31-000-2007-00409-01 48762	17/03/2021	Municipio de Santiago de Cali	Carlos Enrique Campillo Parra		X	
80.	2172905 05001-23-33-000-2012-00517-01 57187	17/03/2021	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC	Iván Darío Escobar Rendón		X	
81	2173104 76001-23-31-000-1999-01484-01 55344	17/03/2021	Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional	Carlos Antonio Riascos Grueso		X	

82.	2174014 08001-23-31-000-2009-00120-01 57159	17/03/2021	Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Barranquilla	Clara Zabala Torres		X	
83.	2174226 88001-23-33-000-2012-00047-01 55735S	17/03/2021	Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional	William González Herrera y Otros		X	
84.	2176129 05001-23-31-000-2012-00390-01 53523	17/03/2021	Municipio de Guarne - Antioquia	Alfredo Antonio Naranjo Hurtado	X		
85.	2170611 25000-23-26-000-2011-00701 01 49027	05/03/2021	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores	Rodrigo Suárez Giraldo		X	
86.	2171402 54001-23-31-000-2002-01577-01 58095	19/02/2021	Área Metropolitana de Cúcuta	Jorge Enrique Díaz Sánchez	X		
87.	2174020 25000-23-26-000-2010-08035-01 52024	10/02/2021	Empresa Territorial Para la Salud - ETESA	Ernesto Carrasco Ramírez		X	
88.	2171396 68001-23-31-000-2013-00113-01 51889	10/02/2021	Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional	Wilson Rafael Carvajal Barrios		X	
89.	2170548 68001-23-31-000-2006-01117-01 54867	10/02/2021	Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional	Jaime Zapata Posada		X	
90.	2171881 05001-23-31-000-2006-02153-01 54681	10/02/2021	Municipio de la Ceja	Juan Guillermo Lopera Giraldo		X	
91.	2170116 25000-23-26-000-2009-00108-01 51262	10/02/2021	Alcaldía Municipal de la Calera	Juan de Jesús Sánchez Castillo		X	

92.	2170175 25000-23-26-000-2004-00254-01 51727	10/02/2021	Instituto Colombiano del Deporte – Coldeportes-	Ignacio Pombo Villar y Otros		X	
93.	2170712 25000-23-26-000-2010-00163-01 50566	10/02/2021	Contraloría de Bogotá	José Ovidio Claros Polanco y Nelly Pérez Ulloa		X	
94.	2170714 25000-23-26-000-2009-00790-01 56430	10/02/2021	Bogotá D.C. – Secretaría de Educación Distrital	Enrique Peñalosa Londoño y Otro		X	
95.	2170718 05001-23-31-000-2001-04313-01 54169	10/02/2021	Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional	Justo Germán Castañeda Sandoval y Otros		X	

De conformidad a la información relacionada en el cuadro que antecede, permite colegir que la acción de repetición, en la mayoría de decisiones, es adversa a la Entidad accionante, lo que refleja su ineficacia y la gran problemática que presenta el Estado con el efectivo recobro de los dineros que han sido sufragados en pagos de indemnizaciones. De lo anterior, se advierte que, ante el déficit financiero del Estado, la repetición podría convertirse en una herramienta idónea para alivianar la carencia de recursos económicos del Estado.

Ahora, es menester precisar que en el cuadro ilustrativo relacionado o previamente, se traen a colación las últimas decisiones adoptadas por el Consejo de Estado sobre acción de repetición durante el año 2021, siendo inane relacionar periodos de años anteriores o más amplios, por cuanto, la constante año a año viene siendo la misma, siempre se evidencia un porcentaje mínimo de efectividad mínima de la acción.

Corolario de lo anterior, y guardando relación con la conclusión que se plantea con la presente investigación, encontramos un documento proferido por la Agencia Nacional de Defensa

Jurídica del Estado, en relación con la acción de repetición, en donde se planteó la pregunta de la efectividad de la Repetición en Colombia, entidad que concluye que la misma es ineficaz, planteando, entre otras cosas, que de los procesos interpuestos por las entidades públicas del orden nacional durante el periodo 2012-2017, solamente el 14% corresponden a acciones de repetición y que de los procesos terminados y con fallo, el 66.7% son desfavorables al Estado, concluyendo que el uso de la acción de repetición como medio de control para recuperar el recurso público es ineficiente e ineficaz. Así mismo precisó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que de las razones de ineficacia de la acción se encuentra que las entidades no están logrando probar todos los requisitos de procedencia para la interposición de la acción, lo cual ha llevado a que el Consejo de Estado a afirmar que muchos medios de control de repetición se han adelantado más por cumplir una exigencia constitucional y legal para evitar una sanción disciplinaria que por la convicción de su procedencia. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. n.d.).

En la misma investigación adelantada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se indicó que dentro de las razones para que la acción de repetición fuera adversa a la entidad se encuentran la falta de prueba del pago, falta de prueba de la existencia de dolo o culpa grave, e incluso por presentar la demanda estando la acción caducada.

Finalmente llama la atención, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, posibilidad de condena en costas a la entidades accionantes, por cuanto, se estaría evidenciando un desgaste para la administración de justicia y un detrimento patrimonial de la entidad, en el entendido que, la interposición de la demandad tiene un valor dinerario para la entidad, y ahora tendría que adicionarse la imposición de la condena en costas, lo que de suyo conlleva a que sea más oneroso acudir a la acción de repetición que el dinero que se logra recuperar,

Llamamiento en Garantía con Fines de Repetición como la herramienta jurídica eficaz.

Tal y como se plasmó en los capítulos que anteceden, la Legislación Colombiana cuenta con la Acción de Repetición, regulada en la (Ley 678 de 2001, Colom.), herramienta jurídica que propende por la recuperación del dinero sufragado por el Estado, por concepto de indemnizaciones ordenadas mediante decisiones judiciales, las cuales son generadas por las conductas desplegadas por sus agentes, en donde se evidencie la existencia del dolo o culpa grave en su actuar.

Es importante resaltar, que la norma en cita lleva más de quince (15) años en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, no ha cumplido con los fines deseados por el Legislador, por cuanto, en la mayoría de las sentencias, proferidas como consecuencia del proceso autónomo de repetición o del proceso ordinario de responsabilidad patrimonial del Estado en donde la entidad hace uso del llamamiento en garantía con fines de repetición, son adversas a los intereses de la Administración, generándose la pérdida de los dineros públicos.

Lo anterior, como consecuencia de una irregular carga probatoria por parte de la entidad, la ausencia de requisitos formales y sustanciales al momento de presentación de la demanda, la interposición de la demanda solo por el cumplimiento de la imposición contenida en la (Ley 678 de 2001, Colom.), el desconocimiento de la manera como debe contabilizarse el término de caducidad de la acción, la falta de vigilancia y consulta del proceso, solo por citar algunos escenarios.

De conformidad con lo expuesto y advertida la ineficacia de la acción de repetición, encontramos la figura jurídica del llamamiento en garantía con fines de repetición, herramienta judicial que en muchas ocasiones no es utilizada por los apoderados de las Entidades Estatales, lo

que conlleva a desechar una posibilidad inmejorable que en un mismo proceso se establezca la responsabilidad patrimonial del Estado junto a la del funcionario.

De cara a lo anterior, el llamamiento en garantía con fines de repetición, se encuentra regulado en la (Ley 678 de 2001. Art. 19. Colom.), artículo que para mayor ilustración se transcribe:

Llamamiento en garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

PARÁGRAFO. La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

De conformidad con el precepto legal transcrito, es meritorio que el llamamiento en garantía con fines de repetición, es una herramienta jurídica que legitima a la entidad demandada o al Ministerio Público, para que en el proceso primigenio, en donde se debatan controversias en contra del Estado, se vincule al Agente Estatal del cual aparezca prueba sumaria de su responsabilidad, al haber actuado de forma dolosa o gravemente culposa, para que en un solo proceso, se defina la responsabilidad del Estado y funcionario.

Así mismo, se exige para la interposición del llamamiento en garantía con fines de repetición que, la entidad al momento de contestar el libelo demandatorio, no proponga como excepciones, los eximentes de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, ni hecho de un tercero, al igual que el caso fortuito o fuerza mayor.

Claro lo anterior, y teniendo en nuestro ordenamiento jurídico tan importante herramienta, es incomprensible que los apoderados judiciales de las Entidades Estatales no hagan uso de la misma, pues ésta situación conlleva a que la Entidad deba esperar hasta la promulgación de un fallo adverso para que de forma posterior, luego de varios años, se adelante el respectivo proceso autónomo de repetición.

De lo hasta aquí expuesto, es evidente que el no aprovechamiento del llamamiento en garantía con fines de repetición, por parte de los apoderados de las Entidades del Estado, genera un desgaste jurisdiccional, por cuanto, dicha omisión deriva en que la administración deba iniciar un proceso posterior, como es el autónomo de repetición, el cual pudiese ser evitado si conjuntamente con el proceso primigenio, se estableciera la responsabilidad del funcionario llamado en garantía.

Adicionalmente, al vincularse al Agente del Estado involucrado en el hecho y del cual exista prueba sumaria de actuación irregular, le permite a éste último hacer uso de su derecho de contradicción y defensa dentro del proceso primigenio, así como a la entidad, hacer valer su derecho de defensa para que dentro de la misma decisión que se adopte, sea el Juez Contencioso el que determine de una vez y en un solo proceso, la responsabilidad de la Entidad así como la del Funcionario, lo que conlleva a que se salvaguarde el principio de economía procesal.

Aunado a lo anterior, y al estar dentro de un mismo proceso la entidad demandada y el funcionario como llamado en garantía, se permite que ambas partes hagan uso de su derecho de contradicción y defensa, lo que conlleva a que el Juez tenga mayores elementos probatorios, aportados por los involucrados en el hecho dañoso, lo cual le permite adoptar con mayor certeza una decisión de fondo que dirima la controversia.

Así mismo, es menester indicar, que es más benéfico para las partes, tanto para la administración como para el funcionario, que en el proceso inicial, en el que se pretenda la indemnización por parte del Estado, sea vinculado el agente estatal, por cuanto es allí donde debe demostrar que no obro con culpa grave o dolo y no tiene que esperar al inicio de un proceso de repetición que fácilmente puede demorarse 8 años en interponerse, lo que conlleva a que por el transcurrir del tiempo, sea más dispendioso el recaudo de pruebas que le permitan demostrar la no negligencia del servidor.

En esa dirección, también se infiere que al involucrar al funcionario en el proceso primigenio de responsabilidad como llamado en garantía, permite que la entidad accionada cuente con un aliado para desvirtuar las pretensiones demandatorias, por cuando la entidad como el funcionario propenden a que no sean condenados en dicho proceso judicial, por lo tanto, el beneficio es común para dichos extremos procesales.

Así las cosas, considera el suscrito que, la solución idónea para que el Estado logre el cometido de recobrar los dineros sufragados por concepto de indemnizaciones, es hacer obligatorio la interposición del llamamiento en garantía con fines de repetición, por cuanto, se estaría generando una posibilidad real y concreta para el retorno de los dineros que deba sufragar el Estado.

Aunado a lo anterior, se considera que es más beneficio para el Estado que en un mismo proceso se logre establecer la responsabilidad del agente estatal, por cuanto, en dicha providencia se ordenará el valor a pagar por concepto de indemnización, a la entidad y al funcionario llamado en garantía.

Con todo, y como consecuencia de la presente investigación en la que se pretendió vislumbrar las razones por las cuales la acción autónoma de repetición es ineficaz, se logró establecer que la manera más eficaz y concreta para que el Estado recobre los dineros sufragados como consecuencia de indemnizaciones, es el llamamiento en garantía con fines de repetición, por cuando en un solo proceso se logra establecer la responsabilidad patrimonial del Estado y del Funcionario, sin que se tenga que esperar a iniciar un procesos posterior, máxime cuando estos últimos son interpuestos varios años después de la ocurrencia de los hechos.

Adicionalmente, se evitaría que la entidad condenada, interponga de forma posterior la acción autónoma de repetición, lapso durante el cual, el funcionario público pueda entrar en insolvencia económica para evadir el pago correspondiente.

Así las cosas, con la implementación del llamamiento en garantía con fines de repetición de forma obligatoria, se está dando prevalencia al principio de economía procesal, por cuando la víctima del actuar irregular del Estado puede deprecar su respectiva indemnización, lo mismo ocurre con el Estado, que de ser sujeto pasivo de la Litis, con el llamamiento puede pretender que se establezca la responsabilidad del funcionario y que sea éste el que deba reintegrar a la Entidad o asumir, un porcentaje o la totalidad del dinero al que sea condenada la administración.

Así mismo, al concentrarse en un solo proceso la responsabilidad del Estado junto a la del Funcionario Público, en materia probatoria, no se tendría que ratificar las pruebas legalmente aportadas y decretadas en el proceso primigenio, para hacerlas valederas en el proceso autónomo de repetición, por cuando es en un solo escenario procesal en donde se hará el debate y la valoración probatoria correspondiente.

Con todo lo anterior, se evitaría el trámite posterior a la condena en contra del Estado y la interposición de un nuevo proceso para establecer la responsabilidad del Funcionario Público y su consecuente recobro del dinero que haya pagado la entidad en concordancia con la condena del proceso primigenio de responsabilidad, repetición que, por regla general, termina siendo adversa a la administración,

Aunado a lo hasta aquí planteado, se concluye que ante la ineficacia de la acción autónoma de repetición, lo que se requiere, es implementar la obligación de que los apoderados de las entidades del Estado, en todos los procesos dentro de los cuales se deprecen algún tipo de indemnización patrimonial por parte de ésta, al momento de la contestación del respectivo medio de control, se interponga obligatoriamente, el llamamiento en garantía con fines de repetición.

Así mismo, no debe limitarse el derecho de defensa de la Entidad del Estado, al prohibir que en la contestación de la demanda se propongan como medios exceptivos la culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero, y caso fortuito o fuerza mayor, para poder llamar en garantía con fines de repetición, por cuanto, dichos argumentos defensivos hacen parte de la estrategia de defensa de la entidad, con lo que se pretende es salvaguardar los recursos públicos.

Planteada la anterior propuesta en procura de recuperar de manera efectiva los dineros sufragados por el Estado como consecuencia de decisiones judiciales adversas, y como quiera que se indicó al llamamiento en garantía como la herramienta jurídica realmente eficaz, ello no traduce una transformación de la responsabilidad del funcionario público de subjetiva a objetiva, puesto que, por el contrario, lo que se pretende es que en un mismo proceso, el llamado en garantía desarrolle su derecho de contradicción y defensa, sin que ello implique su responsabilidad prima facie.

Corolario de lo anterior, es menester indicar que si bien en el proceso primigenio de responsabilidad se vincula al funcionario público como llamado en garantía, no necesariamente el proceso terminará con una condena exclusivamente en cabeza del Agente del Estado, desligando automáticamente a la entidad, pues por el contrario, en dicho proceso se condena de forma proporcional y le corresponderá al accionante de forma potestativa determinar si el proceso ejecutivo lo enfila en contra de la entidad o del accionante. Adicionalmente, el Agente público con su actuación no está actuando de forma autónoma y personal, pues se encuentra como agente del estado y como representante de éste, lo que permite inferir que en ningún momento se desliga al Estado de la Responsabilidad.

En esa dirección, es claro que en ningún momento la víctima de la actuación irregular del Agente del Estado, se está dejando desamparado, por cuanto, tal y como se estableció en precedencia, siempre que exista una condena indemnizatoria por el actuar negligente del agente del Estado, y el mismo fue realizado en ejercicio de sus funciones, será consecuencia del Estado y no exclusivamente del funcionario como si se tratara de un particular, porque este último no actuaba desprovisto de su calidad de servidor, sino que por el contrario, lo hacía en representación del Estado y con la finalidad con cumplir con sus fines.

Bajo el anterior argumento, la persona que deba recibir la indemnización por parte de la entidad estatal, por el hecho de acudir al llamamiento en garantía, no quiere decir que si el condenado es el llamado, la entidad se sustraiga del pago indemnizatorio, pues por el contrario, la entidad asume el pago impuesto en la sentencia y lo único que varía es que en la misma providencia se establezca el valor a pagar por parte del llamado, el cual lo tiene que hacer efectivo es la entidad, porque la condena del llamado, tiene como acreedor a la entidad, y es ésta la que debe iniciar el proceso ejecutivo en contra del agente en procura de ese recobro, y en

ningún momento el llamado en garantía es el que debe de cancelar la indemnización directamente a la víctima. Además debemos diferenciar la pretensión principal del proceso de responsabilidad, la cual se circunscribe a la responsabilidad patrimonial de la entidad, y la responsabilidad del llamado en garantía, que es posterior, pues si bien en un mismo proceso se establece el monto o porcentaje que debe reintegrar al estado, este se realiza luego del pago indemnizatorio que debe hacer la entidad.

No obstante, y como soluciones subsidiarias a la ineficacia de la acción autónoma de repetición planteamos los siguientes ejes problemáticos y su respectiva solución.

Obligatoriedad de la Acción de Repetición con el Cumplimiento de los Requisitos procesales y Probatorios.

Dentro de las razones que esgrime el Gobierno Nacional para implementar reformas tributarias, es que el país cuenta con un amplio déficit fiscal, entre otras cosas, porque las demandas en contra de la Nación son muchas, sus pretensiones económicas son millonarias, y pese a que dentro de dichos procesos el Estado ejerce una mediana defensa judicial, no ocurre lo mismo en los procesos de repetición, puesto que los Representantes Legales de las Entidades, interponen la acción solo para satisfacer el requisito de obligatoriedad so pena de ser destituidos. (Ley 678 de 2001, Art. 8 párrafo 2. Colom.).

De acuerdo a lo anterior, el Representante Legal de una Entidad Pública, que haya sido condenada judicialmente al pago de una indemnización, en donde se advierta que el funcionario responsable actuó con dolo o culpa grave, se encuentra en la obligación de interponer la acción de repetición, de lo contrario será destituido, imposición legal que, en vez de permitir el recobro de

los dineros sufragados por el Estado, lo único que consigue es la interposición de la acción sin el mínimo de requisitos legales, procesales y probatorios.

En esa dirección, la pluricitada imposición legal ha generado que los Representantes Legales de las Entidades, por el simple hecho de satisfacer la imposición dispuesta en la Ley, interponen la acción sin el cumplimiento de las exigencias procesales y probatorias, y con ello sentirse a salvo de las consecuencias disciplinarias que acarrea su omisión.

Aquí es donde advertimos la primera falla en la Ley que regula la Acción de Repetición, pues ésta se impone obligatoriamente a los Representantes Legales de las Entidades condenadas en procesos indemnizatorios, por lo tanto, éstos en cumplimiento de tal imposición la interponen pero sin el cumplimiento de los requisitos mínimos exigibles para su efectividad, pues se repite, solamente satisfacen la imposición legal impuesta para no ser acreedores de la acción disciplinaria, desdibujándose con ello el objeto de la Acción objeto de análisis.

Planteado el escenario de la imposición contenida en la (Ley 678 de 2001, Art. 8 párrafo 2. Colom.), considera el suscrito que se debe adicionar dicho párrafo, en el sentido de que, además de que la interposición de la acción sea obligatoria, se exijan con la presentación la satisfacción de todos los presupuestos para su prosperidad y que permita un fallo de fondo, así mismo, que la Administración como parte interesada, por intermedio de sus apoderados realice todas las gestiones procesales y probatorias en procura del éxito de las pretensiones de la demanda, con el fin de erradicar de plano, que luego de interpuesta se deje su desenlace al azar.

Aunado a lo anterior, debería ser obligación de los Representantes Legales de las Entidades Públicas, el ejercer labores de control y vigilancia de los procesos de repetición que adelante la respectiva entidad, por cuanto, tal y como está planteada la norma en cita, solamente se ven

obligados a la interposición de la acción, dejando de lado su prosperidad, por lo tanto, se requiere que los procesos de Repetición que efectúen las Entidades, gocen de especial supervisión y seguimiento.

Así mismo, y de conformidad con múltiples sentencias proferidas por el Consejo de Estado, se ha advertido que las entidades públicas cuando hacen uso de la Acción de Repetición, ejercen de manera irregular la carga probatoria que les corresponde, pues solamente cumplen con el requisito de interponer la acción, circunstancia que conlleva a un fallo negatorio de las pretensiones de la demanda, al igual que a un detrimento patrimonial de la Entidad, puesto que las sumas de dinero que se pretenden recuperar no regresaran al patrimonio de la Entidad.

En esa dirección, es meritorio que la precaria actividad probatoria y procesal por parte de los apoderados de las entidades accionantes, genera, adicional al detrimento patrimonial de la entidad referenciado previamente, un desgaste judicial, congestión judicial y la ineffectividad del medio de control de repetición.

Por lo anterior, se hace necesario adicionar el párrafo 2 del artículo 8 de la Ley 678 de 2001 (Ley 678 de 2001, Art. 8 párrafo 2. Colom.), en el sentido de exhortar a los Representantes Legales de las entidades para que éstos, junto a los apoderados judiciales de las entidades, hagan uso adecuado y efectivo de la acción de repetición, esto es, con la suficiente actividad probatoria y procesal que le permita al administrador de justicia proferir decisiones judiciales beneficiosas para la entidad accionante.

Así mismo, la precaria actividad probatoria de los apoderados de las Entidades Estatales que accionan por medio de la demanda autónoma de repetición, no solo conlleva a un detrimento patrimonial de cada entidad accionante, sino que envía un mensaje erróneo al servidor público,

pues éste último, al evidenciar que las acciones de repetición en un alto porcentaje terminan con una sentencia adversa a la entidad accionante, pueden asumir que su actuar irresponsable no necesariamente conlleva a que tengan que reponer de su peculio el dinero estatal sufragado, lo que va en contra de la moralidad administrativa que debe imperar en las actuaciones de la administración, máxime cuando la acción de repetición tiene como finalidad la de garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

Adicional a lo que se advierte, se evidencia que existe una disparidad de conceptos, los cuales ante su poca claridad y manejo por parte de los apoderados judiciales de las entidades públicas, genera que un gran número de demandas de repetición sean negatorias a las pretensiones, por lo tanto, se requiere la unificación de criterios y de ser posible la creación de unas cartillas por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en las cuales se expongan con claridad los presupuestos procesales y probatorios que se deben satisfacer al momento de la interposición de la acción, al igual que la realización de cursos permanentes, según la variación legal y jurisprudencial en la materia, para mantener a las Entidades del Estado al tanto de los últimos pronunciamientos y modificaciones, lo que se traduce en una demanda de repetición correcta y que satisfaga todos los requerimientos para obtener una sentencia en favor de la parte accionante.

Concepto del Comité de Conciliación y Defensa de la Entidad.

Claro el primer factor que impide el éxito de la acción de repetición, es menester evidenciar, a nuestro juicio, otro de los motivos de ineficacia de la acción, es el relacionado con la exigencia previa a su interposición relativa al concepto favorable del Comité de Conciliación y Defensa de la Entidad, por cuanto, la conformación de dicho comité se compone por funcionarios y asesores, que en ocasiones y por tratarse de cargos que no son de carrera administrativa, se proveen

directamente por el Representante Legal o Nominador de la entidad, lo que genera que las decisiones que adopta dicho comité, no sean totalmente independientes y en procura del interés de la entidad, si no que por el contrario, pueden primar intereses particulares.

De acuerdo a lo anterior, y en concordancia con lo establecido en el (Decreto 1716 de 2009, Colom.), en lo que concierne a la conformación del Comité de Conciliación de las Entidades de Derecho Público, el artículo 17 señala que será conformado por funcionarios de la respectiva entidad, entre los que figuran, el director, gerente o presidente o representante legal, el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica, dos funcionarios de dirección o confianza que designen conforme a la estructura de la entidad.

Adicionalmente, la norma en comento precisa que, también concurrirá al Comité el apoderado judicial que represente los intereses de la entidad en el caso concreto, junto al jefe de la oficina de control interno de la entidad y el Secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa de la respectiva Entidad.

De cara a lo anterior, se considera que la conformación del Comité de Defensa y Conciliación de las Entidades Públicas está compuesto por varios funcionarios, que por lo general, son nombrados por el representante legal de cada entidad, al tratarse de cargos que no son de carrera administrativa, por lo tanto, se proveen directamente, de lo que se puede inferir que éstos ejercen su labor en pro de los intereses de la persona que los vinculó, por encima de los intereses institucionales, por lo tanto, no puede predicarse una actuación autónoma y provista de neutralidad que les permite adoptar decisiones favorables a la entidad.

Por lo tanto, los Comités de Conciliación y Defensa Judicial de las Entidades Públicas, se encuentran integrados por personas que no están ajenos a los intereses políticos, lo que impide

que cumplan eficientemente con la labor para la cual fueron creados, consistente en efectuar el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de cada entidad. (Decreto 1716 de 2009. Colom.).

Planteado el escenario expuesto, para el caso de la acción de repetición y el concepto favorable para su interposición, que se exige de los Comité y Defensa Judicial de cada Entidad Pública, encuentra el suscrito que dicho concepto favorable, lo que genera realmente es que el mismo dependa de los intereses de las personas que concurren y componen el Comité y sus nominadores, dejando de lado el interés de la Entidad para recobrar los dineros que tuvieron que ser sufragados como consecuencia de una decisión judicial, por lo tanto, no debe exigirse dicho concepto para interponer la acción de repetición, por cuanto, debe ser competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la que mediante sentencia judicial determine la responsabilidad patrimonial del funcionario objeto de la acción resarcitoria para el Estado.

Por lo tanto, en la práctica los conceptos rendidos por los Comités de Defensa y Conciliación de las Entidades Públicas, están invadiendo la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a la cual le corresponde determinar la responsabilidad del Agente del Estado y su posterior obligación de reponer el valor sufragado por la Entidad como consecuencia de una decisión judicial, pues es en sede judicial en donde se logra determinar realmente la responsabilidad del agente y no en la etapa previa que adelanta el comité.

Así las cosas, y en lo que respecta al Concepto previo elaborado por el Comité de Defensa Judicial de las Entidades Públicas para interponer la acción autónoma de repetición, se concluye que dicho presupuesto, no cumple con los fines deseados por el Legislador, por cuanto, al estar conformado por personal a fin al nominador, genera que éstos no puedan proferir conceptos en derecho sino que por el contrario, los profieren en pro de los intereses particulares, por lo tanto, y

en procura de velar por la competencia y autonomía de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en temas de repetición, debe ser esta última la que determine, mediante una providencia judicial la responsabilidad del Agente del Estado, y no someter tal determinación a un comité compuesto por personas que no tienen libertad para adoptar decisiones.

En conclusión, para el suscrito, se debe reformar el (Decreto 1716 de 2009. Art. 19 Núm. 6. Colom.), en lo referente a las funciones de los Comités de Conciliación de las Entidades Públicas, para que no ostenten la competencia para determinar si se inicia o no la acción de repetición, por cuanto y como se explicó en párrafos anteriores, dichos comités no adoptan decisiones autónomas y en defensa de los intereses de la entidad de derecho público.

Aunado a lo anterior, no es competencia de los Comités de Conciliación y Defensa Jurídica de las Entidades Públicas, controvertir en las reuniones del Comité, la decisión judicial que de origen a la acción de repetición, por cuanto, su labor es la de determinar si concurrieron los presupuestos para la viabilidad de la acción de repetición, aclarando que, si bien la intención del legislador es muy buena y procura el recobro de los dineros sufragados por el Estado, en la práctica la labor de esos Comités de conciliación y Defensa de las Entidades no es objetiva e imparcial.

No pasa por alto el suscrito, que la decisión de suprimir esa función de los Comités de Conciliación y Defensa de las Entidades Públicas y ordenar al representante legal de la Entidad que interponga directamente la acción de repetición con el lleno de los requisitos procesales y probatorios, generaría, en cierto modo, congestión judicial, por cuanto se elimina ese filtro a cargo de los comités multicitados, dicha circunstancia no es óbice para que sea la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la que determine, mediante sentencia judicial, la responsabilidad patrimonial del Agente del Estado, lo que generaría seguridad jurídica y, que dicha terminación

sea consecuencia de un proceso serio y riguroso, provisto de todas las etapas procesales y de una excelsa valoración probatoria, que indubitablemente permita establecer con certeza, la responsabilidad patrimonial del Agente, y el resarcimiento de los dineros públicos sufragados como consecuencias de indemnizaciones por parte del Estado, el cual es uno de los fines propios de la (Ley 678 de 2001. Colom), finalidad que evidentemente no se satisface con la precaria actividad de los Comités de Defensa y Conciliación de las Entidades Públicas.

Finalmente, y en lo relativo al concepto efectuado por el Comité de Conciliación de la Entidad, se plantea de forma subsidiaria, que en el evento de no eliminar dicho requisito previo, los actos proferidos por los comités, tengan por lo menos un control posterior, con la exclusiva finalidad de establecer que los argumentos y decisiones adoptadas en los pluricitados comités no sean arbitrarios ni caprichosos, sino que por el contrario estén provistos por fundamentos legales y jurisprudenciales.

Caducidad de la acción de repetición.

Ahora bien, otro de los inconvenientes que tiene la acción de repetición para su eficacia, tiene relación con el termino de caducidad para su interposición, por cuanto, si bien la norma establece expresamente un término de caducidad de dos años, en la práctica y como consecuencia de la evolución jurisprudencial y de diversas interpretaciones, está ocurriendo que, cuando la entidad interpone la acción autónoma de repetición se encuentra caducada, por cuanto, su conteo de hace de forma errónea, por la diversidad de criterios para su cuantificación.

En esa dirección y en lo referente al concepto de caducidad el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa preciso:

Como regla de convivencia, seguridad jurídica y resolución de conflictos, el legislador instituyó la figura de la caducidad como institución extintiva del derecho de acción en aquellos eventos en los cuales éstas no se ejerzan en un término específico. Así, esta regla fija la carga procesal de impulsar la acción dentro de un plazo fijado por la ley, pues, de no hacerlo, tal derecho se extingue. Esa institución no admite suspensión, salvo determinados eventos, tales como que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez. (C.E., Sentencia 2009-00101/44432, Colom.).

En concordancia con lo expuesto, es meritorio que el fenómeno jurídico de la caducidad, tiene relación con el término perentorio que instituyó el Legislador para ejercer el derecho de acción, razón por la cual, si dentro del término específico no se ejerce la acción judicial correspondiente, tal derecho se extingue, en conclusión, el objeto de la caducidad es el impulso de la acción dentro de un término fijado por la Ley.

Claro lo anterior, y teniendo en cuenta que la caducidad es el término preclusivo que instituyó el legislador para ejercer el derecho de acción, para el caso que nos ocupa encontramos una multiplicidad de conceptos y posiciones respecto de su aplicación en lo que se circunscribe a la acción autónoma de repetición.

Es así como en la (Ley 678 de 2001. Art. 11. Colom.). Se establece claramente el término de caducidad de la acción autónoma de repetición, el cual corresponde a dos años, contados desde el momento en el cual la entidad del Estado ha sufragado la totalidad de la condena indemnizatoria que le fue impuesta mediante sentencia.

No obstante, al revisar las previsiones contenidas en la (Ley 1437 de 2011. Art. 164 núm. 2 literal L. Colom.), se precisa que el termino de caducidad de la acción de repetición, en efecto es de dos años, sin embargo, su conteo se efectúa desde el día siguiente a la fecha del pago o a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de las condenas previstas en dicha codificación normativa.

Conforme a los anteriores preceptos normativos, es meridiano que, en cuanto al momento en que se empieza a contar el término de caducidad para la interposición de la acción autónoma de repetición, existen normas divergentes, pues en la norma especial se indica que el conteo de la caducidad empieza desde el pago total de la obligación y la norma contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicó que se debe efectuar el conteo del termino de caducidad desde el pago ordenado en la sentencia, o a más tardar luego de transcurrido el término que tienen las entidades para pagar las condenas a ellas impuestas, esto es, diez (10) meses posteriores a la sentencia en firme. (Ley 1437 de 2011. Art. 192. Colom.).

Es meridiano que si el apoderado de la entidad accionante, hace una interpretación restrictiva de la norma especial de la acción autónoma de repetición, esto es, que acciona luego del pago total de la obligación dineraria impuesta en la sentencia del proceso de responsabilidad, es probable que dicho pago se hubiese de forma posterior a los diez meses que tienen las entidades para sufragar las condenas y de los dos años de caducidad, por lo tanto, al momento de la calificación de la demanda, el Juez de instancia declarará probada de oficio la excepción de caducidad.

En dicha dirección, el Honorable Consejo de Estado ha indicado que el termino de caducidad para la interposición de la acción autónoma de repetición se debe contabilizar, desde el momento en que se produjo el pago de la sentencia indemnizatoria, si la misma se adelantó dentro de los

diez (10) meses posteriores a la firmeza de la decisión judicial, o a más tardar cuando fenezca el termino de diez (10) meses posteriores que la entidad para dar cumplimiento a la sentencia. (C.E. Sentencia 2015-00100/56361, Colom.).

Planteado el anterior pronunciamiento jurisprudencial, es claro la manera como se debe contabilizar el término preclusivo de la caducidad para la interposición la acción de repetición, pese a la claridad contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las múltiples providencias proferidas por el Consejo de Estado en dicho sentido, los apoderados de las Entidades Públicas, no tienen claro el momento a partir del cual el término de la caducidad se debe empezar a contar, por lo tanto, y por inverosímil que parezca, son múltiples las decisiones judiciales en las cuales se rechaza la demanda de repetición por cuanto, al momento de su interposición la misma se encontraba caducada, razón por la cual, la errónea interpretación de la Ley y la Jurisprudencia por parte de los apoderados de las entidades, así como de los comités de conciliación de las mismas, deriva en otro de los inconvenientes que impiden el normal desarrollo de la acción multicitada.

En esa dirección se hace necesario unificar criterios, así como una debida y constante capacitación por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a los apoderados de las entidades públicas, junto a los comités de defensa y conciliación, con la finalidad de que se tenga claridad de todos y cada uno de los presupuestos procesales para la interposición de la acción de repetición, pues de lo contrario, y como ocurre a la fecha, el detrimento patrimonial de las entidades es bastante alto.

La acción de repetición como mecanismo para combatir la corrupción y recuperar recursos.

En concordancia con lo hasta aquí expuesto, es meritorio que la acción de repetición paso de ser la esperanza para recobrar los dineros sufragados por el Estado por concepto de indemnizaciones, a ser un medio de control ineficaz, por el incumplimiento de los apoderados de las entidades, en muchas ocasiones voluntario, de los requisitos formales y procesales, por lo tanto, al ser un convidado de piedra, el funcionario público evidencia que sus actuaciones desprovistas de prudencia, diligencia y moralidad, no serán castigadas patrimonialmente, por lo tanto, no se encuentra en condiciones de actuar de forma adecuada a los fines y propósitos del Estado.

En esa dirección, y ante la ineficacia de la acción autónoma de repetición, genera un escenario propicio para la comisión de conductas contrarias a la moralidad administrativa que debe reinar en las actuaciones del Estado, por lo tanto, se requiere reforzar los mecanismos de repetición existentes, con la finalidad de frenar el alto cumulo de casos de corrupción, así como la cantidad de condenas adversas a la Nación, lo que está generando un grave impacto fiscal, por cuando un alto porcentaje de los dineros públicos se está asignando al pago de las sentencias indemnizatorias en su contra.

Con todo, la presente investigación logro advertir los múltiples inconvenientes que impiden la eficacia de la acción de repetición, por lo tanto, en el cuerpo de la presente investigación se dejaron plasmadas las posibles soluciones que permitirán que la Nación recobre los dineros sufragados como consecuencia de indemnizaciones, los cuales, buscan no solo generar un debate académico, sino que adicional a ello, sean tenidos en cuenta en la práctica por las entidades del

estado al momento de la interposición de la acción, así como por el Legislador en una posible modificación de la Ley objeto de análisis.

ACTUALIZACION

SENTENCIA SU. 354/20.

En el decurso de la presente investigación, el máximo órgano Constitucional del país, profirió sentencia de unificación relativa al tema objeto de análisis, por lo tanto, es menester adentrarnos en los argumentos expuestos por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia SU-354 del año 2020, providencia en la cual el alto Tribunal desata dos acciones de tutela contra providencia judicial, en donde los procesos primigenios son dos acciones de repetición, que fueron adelantadas, una en contra de un ex Fiscal General de la Nación y la otra contra una Gerente del Hospital Regional de Duitama en el Departamento de Boyacá.

La Honorable Corte Constitucional efectuó múltiples precisiones sobre la acción autónoma de repetición, dentro de las cuales se destacan que la acción de regreso la ejerce la administración en contra del agente estatal que, en ejercicio de su actividad y actuando con dolo o culpa grave, cause un daño a un tercero, el cual tuvo que ser resarcido por el Estado, lo anterior, en concordancia con el inciso segundo del artículo 90 Constitucional (C.P., 1991, art. 90, Colom.).

Indicó el alto Tribunal que, el sistema de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado es limitado, pues solo se ejerce cuando su actuar está provisto del dolo o la culpa grave. Igualmente refirió que, dicho sistema se caracteriza por ser subsidiario, subjetivo y por consultar

criterios de proporcionalidad, por lo que no puede predicarse que exista una responsabilidad directa de los funcionarios.

También estableció que el objeto de la acción autónoma de repetición, se circunscribe a proteger el patrimonio público y preservar la moralidad administrativa que debe gobernar todas las actuaciones de los funcionarios que ejercen funciones públicas, sin imponerle cargos desproporcionados a quienes ejercer el servicio público, quiere decir lo anterior, que la repetición no tiene un carácter sancionatorio, sino por el contrario un fin resarcitorio.

Se advierte de la sentencia de unificación en referencia, que el Juez al momento de tramitar y adoptar la decisión de fondo en el proceso de repetición, debe efectuar un estudio de ponderación entre los principios propios de la acción, y los derechos fundamentales del funcionario accionado, lo anterior, porque la sentencia no puede ser desproporcional, y si bien, debe estar acorde con los postulados de la acción, no puede transgredir los derechos fundamentales del accionado.

De cara a lo anterior, es claro que no se deben desconocer los derechos fundamentales del extremo pasivo de la Litis, en el entendido que, la responsabilidad patrimonial del Estado no debe recaer de forma desproporcional en ésta, puesto que la acción de repetición no es una herramienta para imponer de forma indiscriminada responsabilidades a los funcionarios, sino que por el contrario, este instrumento judicial solamente es utilizada bajo ciertos parámetros subjetivos, que se circunscriben a las conductas provistas de dolo o culpa grave por parte del agente.

Así mismo, el Juez instructor del proceso de Repetición, debe ser cauteloso en asegurar el derecho al debido proceso en cabeza del accionado, por cuanto, al tratarse de una acción de carácter subjetivo y autónomo, no pueden extrapolarse los análisis contruidos para enjuiciar la responsabilidad patrimonial del Estado, por cuanto, los juicios de responsabilidad y los

presupuestos, son disimiles en uno y otro caso, objetivo y subjetivo, por lo tanto, no pueden oponerse al accionado conclusiones a las que se llegó en el proceso primigenio de responsabilidad, proceso en el que no fue parte.

Por lo expuesto, concluyó la Corte que lo único que le puede ser oponible al accionado del fallo condenatorio al Estado es, la existencia de un daño antijurídico, la imputación del mismo Estado, y la circunstancia de la condena con la consiguiente obligación de reparar a cargo de la administración, por lo cual, no cabe derivar responsabilidad subjetiva a partir del proceso primigenio de responsabilidad.

Por lo tanto, el Juez contencioso en el proceso de repetición que se adelante, debe efectuar un análisis juicioso de todo el material probatorio recaudado, con el fin de determinar, si la conducta desplegada por el funcionario esta provista de dolo o culpa grave, es decir, dentro del proceso autónomo de repetición, se debe demostrar concretamente que la actuación adelantada por el Agente fue irregular y por ende la conducta se encaja dentro del dolo y culpa grave, lo que de suyo encamina la acción a su prosperidad.

Significa lo anterior, que no basta con verificar que existió un proceso previo de responsabilidad en contra del Estado en el cual se impuso una condena indemnizatoria, para predicar la responsabilidad patrimonial del funcionario de forma automática, basándose exclusivamente en los argumentos del proceso primigenio, por cuanto, es en el escenario procesal de la acción de repetición, en donde la entidad debe demostrar que la conducta del funcionario es reprochable y generó el pago en cabeza del Estado.

En esa dirección, si bien la (Ley 678 de 2001. Colom.), trae inmersas unas presunciones, el máximo órgano constitucional del país, precisó que, pese a que la conducta del agente del Estado

se enmarque dentro de alguno de los supuestos legales, la entidad no está relevada de probar que el actuar del agente estaba encaminado a la realización de hecho ajeno a las finalidades del Estado o que sea calificable como una infracción directa a la Constitución o a la Ley o una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Quiere decir lo anterior, que la entidad al momento de ejercitar la acción, no puede limitarse en hacer uso de las presunciones descritas en la (Ley 678 de 2001. Colom.), y esperar que el proceso salga a favor de la entidad, por el contrario, y pese a las presunciones multicitadas, le corresponde probar que la conducta asumida por el accionado fue cometida con dolo o culpa grave, para permitirle al Juez de instancia concluir que dicha conducta es reprochable o no. Es decir, que no le debe bastar a la administración con manifestar que se encuentra ante una presunción de dolo y/o culpa grave, y que con la simple manifestación se proceda a condenar patrimonialmente al accionado, pues debe alegarla y probarla.

También advirtió el alto Tribunal que, si bien, la norma que regula la acción de repetición contempla que es deber de las entidades ejercitar la acción de regreso, so pena de incurrir en responsabilidades disciplinarias y fiscales, lo cierto es que al tener un carácter subsidiario, su impulso por parte de la administración solamente debe efectuarse cuando se acrediten altos estándares de atribución de responsabilidad subjetiva, el dolo o culpa grave del agente estatal, evitando con ello, su interposición cuando únicamente existan fundamentos precarios o altamente discutibles.

Ahora bien, sobre el monto de la condena en la pretensión de repetición la Honorable Corte Constitucional indicó que, si bien los postulados de la (Ley 678 de 2001, Art. 14. Colom.), establecen que el dinero que debe reintegrarse, es el equivalente al pago que la administración tuvo que pagar por concepto de indemnización, se debe tener en cuenta que el agente no está

obligado a sufragar el valor relativo a intereses que pudieran causarse por la demora de la entidad en el pago, en los eventos en los que se presente el fenómeno jurídico de la concurrencia de culpas el valor a pagar debe ser proporcional entre varios individuos o ser disminuida.

En esa dirección, al momento de establecer el monto sobre el cual el funcionario público debe retribuirle al Estado el valor pagado como indemnización, se deben analizar condiciones subjetivas, por cuanto, es imperioso verificar si hay lugar a modular el valor a reintegrar, en atención al grado de participación del agente, buscando con ello, evitar que la procedencia de la acción de repetición derive en una decisión abiertamente desproporcionada, carente del respeto a los derechos fundamentales de accionado, como son a la dignidad humana y a la igualdad, al imponer una obligación excesiva para el funcionario.

Así mismo, se debe tener en cuenta para establecer el monto a pagar por parte del Agente, las circunstancias atenuantes, las cuales no tienen la entidad de modificar o degradar la calificación de la conducta, si influyen en el monto ordenado a reintegrar, como ocurre en los casos en que las acciones u omisiones que causaron el daño persiguieron un fin legítimo.

Así las cosas, y tal y como lo ha decantado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, el Juez instructor del proceso de Repetición, debe evitar excesos o cargas excesivas o desproporcionadas en contra del agente, por lo tanto, al momento de establecer el monto que debe resarcir el accionado, se debe tener en cuenta el verdadero valor del daño que es atribuible al agente, lo contrario presupone una condena equivalente al 100% de la condena impuesta al Estado o hasta el cobro de dinero adicional, como lo establece la (Ley 1437 de 2011, art. 192. Colom).

Por lo tanto, al momento de proferir la decisión de fondo que ponga fin al proceso de repetición, y si las pretensiones son despachadas de forma favorable a la entidad, es menester del operador de justicia, modular el valor a pagar en cabeza del funcionario, por cuanto no puede convertirse en una medida desproporcional, es decir, se deben excluir de dicho monto, el valor de los intereses por pago tardío, la mora judicial que alargo de forma desmedida la duración del proceso, es decir, el Juez no debe limitarse a condenar en repetición al pago del 100% de la condena, sino que por el contrario tiene el deber constitucional de implementar un criterio proporcional al imponer la condena, máxime cuando no pueden recargarse en el funcionario todos los yerros de la administración.

Con todo, para el suscrito la sentencia de unificación proferida por la Honorable Corte Constitucional, es de gran valía para el funcionario, la administración y el Juez contencioso, quienes son los protagonistas naturales de la acción de repetición, por cuando les permite identificar y delimitar a cada uno de ellos sus roles dentro del proceso autónomo de repetición, lo que, de suyo, conlleva a que se cumplan con los fines previstos por el Legislador al momento de proferir la (Ley 678 de 2001. Colom.), que regula la acción objeto de análisis.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A. Piris (2017, junio.). Nuevos perfiles de la responsabilidad del estado y de los funcionarios públicos en el derecho argentino. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha. Recuperado de <file:///C:/Users/HOME/Downloads/Dialnet-NuevosPerfilesDeLaResponsabilidadDelEstadoYDeLosFu-6110966.pdf>
- Almanza Iglesias, M., López Ramírez, L., y Alfaro Martínez, A. (2016). Tejidos Sociales. *Impacto de la aplicación de la acción de reparación directa y la inoperancia de la acción de repetición en el patrimonio económico del estado, volumen (2)*. P. 18 Recuperado de <http://revistas.unisimon.edu.co/index.php/tejsociales/article/view/2763>
- Agencia Nacional de Defensa Juridica del Estado. (Marzo de 2013). *Guía para la generación*. Obtenido de https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Documents/parametros_prevencion_del_dano_v7.pdf
- Argentina. Ley 26994 de 2014. Código Civil y Comercial de la Nación. Octubre 1 de 2014. B.O. núm. 32985.
- Argentina. Ley 26944 de 2014. Ley de Responsabilidad Estatal. Agosto 8 de 2014. B.O. núm. 32943.
- Argentina. Ley 340 de 1869. Código Civil de la República Argentina. Septiembre 29 de 1869.
- Arenas, H. (2018). *El Régimen de Responsabilidad Subjetiva*. Bogotá D.C.: Legis.
- Constitución de la Nación Argentina [C.N.]. Enero 3 de 1995 (Arg.).

Barrera M. (2014). *DOLO Y CULPA GRAVE EN ACCIONES DE REPETICIÓN: CONDENA IGUAL O DIFERENCIADA*. Recuperado de: [file:///C:/Users/HOME/Downloads/278-Texto%20del%20art%C3%ADculo-888-1-10-20180827%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HOME/Downloads/278-Texto%20del%20art%C3%ADculo-888-1-10-20180827%20(1).pdf)

Beriain, M.I. (2017). *La responsabilidad de los empleados públicos por el incumplimiento de sus funciones*. Revista Jurídica de Castilla y León. Recuperado de: <https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdictions:ES/accion+de+regreso/p4/WW/vid/748488633>

Cabezas, N. y Mayorga, D. (2016). *La génesis del derecho administrativo: fenómeno y derecho de la administración romana*, Revista digital de Derecho Administrativo, n° 16, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, pp. 297-335. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n16.14>

Calderón P. (2016). *La acción de repetición y el llamamiento en garantía en la jurisprudencia colombiana, 2001-2009*. Recuperado de: https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdictions:CO+content_type:4/accion+de+repeticion/WW/vid/705153169

Chile. Ley 18.575 de 2000. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diciembre 13 de 2000.

Chile. Ley 19.966 de 2004. Régimen de Garantías en Salud. Septiembre 3 de 2004.

Colombia. Ley 678 de 2001. Por la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Agosto 3 de 2001. D.O. núm. 44509.

Colombia. Ley 84 de 1873. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. Mayo 26 de 1873.

D.O. núm. 2867.

Colombia. Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo. Enero 10 de 1984. D.O.

núm. 36439.

Colombia. Ley 3 de 1986. Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y

se dictan otras disposiciones. Enero 9 de 1986. D.O. núm. 37304.

Colombia. Decreto 1222 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

Abril 18 de 1986. D.O. núm. 37498.

Colombia. Ley 11 de 1986. Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal

y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Enero 16 de 1986. D.O. núm. 37310.

Colombia. Ley 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Abril 25 de

1986. D.O. núm. 37466.

Colombia. Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la

Administración Pública. Octubre 28 de 1993. D.O. núm. 41094.

Colombia. Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia. Marzo 7 de 1996. D.O.

núm. 42745.

Colombia. Ley 288 de 1996. Por medio de la cual se establecen instrumentos para la

indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos. Julio 5 de 1996. D.O. núm. 42826.

Colombia. Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Julio 7 de 1998. D.O. núm. 43335.

Colombia. Ley 678 de 2001. Por la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Agosto 3 de 2001. D.O. núm. 44509.

Colombia. Ley 1395 de 2010. Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Julio 12 de 2010. D.O. núm. 47.768.

Colombia. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. D.O. núm. 47956.

Colombia. Decreto 1069 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Mayo 26 de 2015.

Colombia. Decreto 1167 de 2016. Por el cual se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentación del Sector Justicia y del Derecho. Julio 19 de 2016.

Colombia. Ley 2080 de 2021. Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. Enero 25 de 2021.

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, marzo 19, 2020, C.P.: M. A. Marín, Sentencia 2013-00038/49107, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, octubre 23, 2020, C.P.: J. R. Sachica, Sentencia 2009-00101/44432, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, mayo 2, 2016, C.P.: S. C. Díaz del Castillo, Sentencia 2015-00100/56361, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, febrero 20, 2020, C.P.: M. A. Marín, Sentencia 2017-00052/59153, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, julio 28, 2010, C.P.: R. E. Correa, Sentencia 2007-00546/38259, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, febrero 24, 2016, C.P.: H. A. Rincón, Sentencia 2009-0007/36310, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, febrero 20, 2020, C.P.: M. A. Marín, Sentencia 2014-00114/51949, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, marzo 5, 2020, C.P.: M. A. Marín, Sentencia 2011-00560/56059, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, julio 24, 2013, C.P.: J. O. Santofimio, Sentencia 2008-00125/46162, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, marzo 5, 2020, C.P.: A. M. Plata, Sentencia 2007-00319/49541, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, febrero 26, 2014, C.P.: J. O. Santofimio, Sentencia 2011-00478/48384, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, junio 13, 2017, C.P.: J. O. Santofimio, Auto 2011-00478/48384, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, marzo 14, 2019, C.P.: M. N. Velázquez, Sentencia 2013-00151/49060, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, abril 3, 2020, C.P.: M. B. Muñoz, Sentencia 2008-00303/42111, [Colom.].

Consejo de Estado [C.E.], Sección Tercera, julio 7, 2011, C.P.: H. Andrade Rincón, Sentencia 1995-37279-01(21294), [Colom.].

Constitución Política de Colombia [C.P.]. Art. 90. Julio 7 de 1991 (Colom.).

Corte Constitucional de Colombia [C.C.], agosto 1, 1996, M.P. A. Martínez Caballero, Sentencia C-333/1996 [Colom.].

Corte Constitucional de Colombia [C.C.], junio 25, 2002, M.P.: A. Beltrán, Sentencia C-484/02, [Colom.].

Corte Constitucional de Colombia [C.C.], noviembre 20, 2013. M.P.: A. Rojas, Sentencia C-834/13, [Colom.].

Corte Constitucional de Colombia [C.C.], septiembre 30, 2003. M.P.: M. J. Cepeda Espinosa, Sentencia C-873/03, [Colom.].

Duque L. (2012). *Acción de repetición en Colombia una tarea pendiente en la administración pública (i avance)*. Recuperado de: https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content_type:4/accion+de+repeticion/WW/vid/458813362

España. Ley 30 de 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Noviembre 26 de 1992. B.O.E. núm. 285.

España. Ley 40 de 2015. Régimen Jurídico del Sector Publico. Octubre 1 de 2015. B.O.E. núm. 236.

Espeche, S. (2017). *Análisis constitucional de la responsabilidad del Estado*. Recuperado de:

<https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/08/23/analisis-constitucional-de-la-responsabilidad-del-estado-espeche-sebastian-p/>

Jiménez W. (2013) *Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal*.

Recuperado de: [file:///C:/Users/HOME/Downloads/Dialnet-OrigenYEvolutionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HOME/Downloads/Dialnet-OrigenYEvolutionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257%20(1).pdf)

Lamoglia, C. (2015) *La responsabilidad del Estado en Argentina: breve comentario a su*

régimen legal. Recuperado de: <file:///C:/Users/HOME/Downloads/Dialnet-LaResponsabilidadDelEstadoEnArgentina-5979038.pdf>

Maestre, I. y Garcés, M. (2004). *La acción de repetición y el llamamiento en garantía Ley 678 de 2001*. Recuperado de

<https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/DEFINITIVA/TESIS28.pdf>

Moreno, Y. (2015). *La perspectiva doctrinal sobre los orígenes y viabilidad de la Acción de*

Repetición en Colombia. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/6334>

Palacio, J. (2006). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá D.C.: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA.

Perrino P. (2017) *Lineamientos principales de la ley de Responsabilidad del Estado y de los*

funcionarios y agentes públicos. Recuperado de: http://www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/lineamientos_principales_de_la_ley_de_responsabilidad_del_estado_y_de_los_funcionarios_y_agentes_publicos_pablo_esteban_perrino.pdf

Pertuz A. (2017). *El dolo y sus implicaciones en el derecho disciplinario*. Recuperado de:

<file:///C:/Users/HOME/Downloads/1156-Texto%20del%20art%C3%ADculo-3565-2-10-20190626.pdf>

Polania N. (2014). *La moralidad Administrativa, de la formulación a la eficacia*. Bogotá:

Universidad Externado de Colombia. P. 214.

Rebollo L. (2000). *La Acción de Regreso Contra los Profesionales Sanitarios (Algunas reflexiones sobre la responsabilidad pública y la responsabilidad personal de los empleados públicos)*. Recuperado de:

[file:///C:/Users/HOME/Downloads/Dialnet-LaAccionDeRegresoContraLosProfesionalesSanitarios-3177691%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HOME/Downloads/Dialnet-LaAccionDeRegresoContraLosProfesionalesSanitarios-3177691%20(1).pdf)

Ruiz J. (2015). *El concepto de falta personal en la responsabilidad extracontractual del Estado*.

Recuperado de: [https://app-vlex-](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CL+content_type:4/accion+de+repeticion+contra+funcionarios/WW/vid/652459225)

[com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CL+content_type:4/accion+de+repeticio](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CL+content_type:4/accion+de+repeticion+contra+funcionarios/WW/vid/652459225)
[n+contra+funcionarios/WW/vid/652459225](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CL+content_type:4/accion+de+repeticion+contra+funcionarios/WW/vid/652459225)

Saura C. (2015). *La ignota acción de regreso de la administración en la era de la transparencia,*

la eficiencia y la responsabilidad. Recuperado de: [https://app-vlex-](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:ES/accion+de+regreso/WW/vid/631576406)

[com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:ES/accion+de+regreso/WW/vid/63157](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:ES/accion+de+regreso/WW/vid/631576406)
[6406](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:ES/accion+de+regreso/WW/vid/631576406)

Soler, I. y Jiménez, W. (2008). *La acción de repetición como mecanismo moralizar de la función pública: luces y sombras*. Recuperado de

<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/724/606>

Soler, I. y Jiménez, W. (2012). *Causas de ineficacia de la acción de repetición en Colombia y sus posibles correctivos*. Recuperado de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4031882>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (n.d.). Recuperado de

<file:///C:/Users/User/Downloads/Analisis-acci%C3%B3n-de-repetici%C3%B3n.pdf>

Consejo de Estado. (n.d.). Recuperado de

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>