

**ANÁLISIS DE LAS INEFICACIAS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO
MECANISMO LEGAL DE RECUPERACIÓN DE DINEROS PAGADOS POR
CONDENAS EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

**TRABAJO PARA OPTAR POR EL TÍTULO EN ESTUDIOS DE PREGRADO EN
DERECHO**

GERMÁN DARÍO CORREA-OCAMPO

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2017**

**ANÁLISIS DE LAS INEFICACIAS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN COMO
MECANISMO LEGAL DE RECUPERACIÓN DE DINEROS PAGADOS POR
CONDENAS EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

**TRABAJO PARA OPTAR POR EL TÍTULO EN ESTUDIOS DE PREGRADO EN
DERECHO**

GERMÁN DARÍO CORREA-OCAMPO

Asesor

Ana María Correa-Díaz

Mg. en Administración

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2017

AGRADECIMIENTO

Agradezco enormemente a mi esposa por infundir en mi la lucha y el deseo de superarme, enalteciendo el apoyo incondicional en los momentos de duda; a mis hijos por su apoyo, paciencia y comprensión; a mis padres, mi suegra y cuñada por su apoyo en todo momento, a mis grandes maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana, y a Dios todopoderoso por permitirme avanzar y alcanzar las metas propuestas.

Contenido	
LISTA DE TABLAS.....	6
LISTA DE GRÁFICAS	7
RESUMEN.....	8
ABSTRACT	9
1. INTRODUCCIÓN.....	10
2. MARCO TEÓRICO	13
2.1 Reseña histórica de la responsabilidad de los servidores públicos en Colombia.....	16
2.1.1 Aspectos jurídicos antes de la Constitución de 1991.	16
2.1.2 Aspectos jurídicos de la Constitución de 1991	18
2.2 Llamamiento en garantía	27
2.3 Concepto de dolo y culpa grave	30
2.4 Concepto de eficacia	32
2.5 Comité de conciliación.....	34
3. LITIGIOS Y DEMANDAS DE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.....	38
4. CUESTIONARIO APLICADO	46
5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS INSTRUMENTOS APLICADOS	48
5.1 Causas de la ineficacia de la acción de repetición	60
6. DISEÑO METODOLÓGICO	62
7. CRONOGRAMA.....	64
8. CONCLUSIONES.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	69
ANEXO A. APLICACIÓN DE ACCIONES DE REPETICIÓN.....	71

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Comportamiento histórico de pagos por demandas en contra del Municipio de Medellín durante los años 2011 a 2015.....	38
Tabla 2. Pagos realizados por el Municipio de Medellín durante el año 2014.	41

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfico. 1 Pagos realizados por el Municipio de Medellín según tipo de demandas.....	39
Gráfico. 2 Procesos estudiados para instaurar la acción de repetición por el Municipio de Medellín	58
Gráfico. 3 Fases de la Investigación.....	63

RESUMEN

En Colombia se presenta un gran contraste entre las acciones de repetición instauradas para lograr la recuperación de los dineros pagados y las numerosas sentencias condenatorias o conciliaciones realizadas por demandas en contra del Estado. Así, el objeto del presente estudio es analizar el impacto socioeconómico que produce el bajo uso de la acción de repetición para lograr la recuperación de dineros pagados por condenas contra el Estado en el Municipio de Medellín, estableciendo las causas por las cuales no ha sido eficaz o no se ha obtenido el resultado esperado, dando unas posibles soluciones al respecto. En el estudio se utilizan diferentes métodos para llegar a la respuesta de la pregunta, teniendo en cuenta la investigación bibliográfica sobre la materia, los cuestionarios aplicados a Jueces Administrativos, Jueces del Tribunal Superior de Medellín, Procuradores, Miembros del Comité de Conciliación, al Contralor General de Medellín, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; lo anterior, acompañado del análisis de datos estadísticos y por supuesto del análisis de documentos científicos.

Palabras claves: acción de repetición, dolo, culpa grave, comité de conciliación, llamamiento en garantía.

ABSTRACT

In Colombia, there is a great contrast between the Actions of Repetition established to achieve the recovery of the monies paid and the numerous convictions or conciliations carried out by lawsuits against the State. The objective of the present study is to analyze the socioeconomic impact of the low use of the repetition action to obtain the recovery of monies paid by condemnations against the State in the Municipality of Medellín, establishing the causes for which it has not been effective or The expected result has not been obtained and possible solutions have been obtained. The study uses different methods to arrive at the answer of the question, taking into account bibliographical research on the subject, questionnaires applied to jurists Administrative Judges, Judges of the Superior Court of Medellín, Attorneys, Members of Conciliation Committee, Comptroller General of Medellín, National Agency of Legal Defense of the State, statistical data and analysis of documents.

Key words: action of repetition, fraud, grave guilt, effectiveness, conciliation committee, appeal for guarantee.

1. INTRODUCCIÓN

La acción de repetición en la legislación colombiana, es el mecanismo legal que se dispone para la recuperación de los dineros pagados por condenas y/o conciliaciones proferidas contra el Estado. El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional la obligación del Estado de repetir en contra del funcionario que por dolo o culpa grave haya dado lugar a una condena judicial en su contra; dicha acción está regulada en la Ley 678 de 2001, la que establece, en su artículo 2, que en la sentencia de responsabilidad en contra del Estado, el juez o magistrado deberá pronunciarse no solo sobre las pretensiones de la demanda, sino sobre la responsabilidad del agente y la repetición que le corresponda al Estado respecto de aquel.

Colombia es un Estado social de derecho que debe exigir a los servidores públicos el esfuerzo para llevar a cabo sus funciones con eficiencia y transparencia, y que puedan perseguir a los que están bajo su coordinación o mando cuando por su conducta dolosa o gravemente culposa se genere una condena contra el Estado, para ejercer una pretensión de repetición en su contra.

Si bien es cierto que la acción de repetición debía instaurarse ante el mismo juez o magistrado ante el cual se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado o, igualmente, se haya conciliado, es recurrente que los fallos o sentencias ejecutoriadas por las acciones de repetición se encuentren archivadas por no encontrar probado que los servidores públicos actuaron con dolo o culpa grave. ¿Se podrá decir, entonces, que el marco jurídico existente para la interposición de la acción de repetición, no ofrece las herramientas suficientes para que los jueces o magistrados puedan juzgar por el dolo o la culpa grave del actuar de los servidores públicos?

Lo que se puede percibir es un Estado, que si bien tiene el deber de proteger los recursos económicos, también tiene el deber de proveer las formas para que los

dineros pagados por él, por demandas en su contra puedan ser recuperados en los casos en que sea procedente, por los diferentes entes en el marco de la legalidad y de esta manera, ejercer su derecho constitucional al vigilar el manejo eficiente de los recursos públicos. En general, se requiere la presencia del Estado en este tema, pero no solo como legislador sino también de forma eficiente y eficaz en esta materia, en otras palabras, debe ser un buen gestor en procura de dichas recuperaciones en aras de la defensa del patrimonio público.

En ese sentido, en el presente trabajo se formula la siguiente pregunta como problema de investigación:

¿Es eficaz la acción de repetición como mecanismo para recuperar los dineros pagados por condenas y/o conciliaciones en contra del Municipio de Medellín?

El objetivo general es el analizar la eficacia de la acción de repetición como mecanismo para recuperar los dineros pagados por condenas y/o conciliaciones en contra del Municipio de Medellín. Por su parte, como objetivos específicos se tienen los siguientes:

- Identificar los puntos fundamentales de la acción de repetición regulada en la Ley 678 de 2001.
- Determinar cómo se está llevando a cabo el funcionamiento de la acción de repetición por parte del municipio de Medellín.
- Determinar la eficacia de la acción de repetición en Colombia.

Los anteriores objetivos, velan por el respeto de los derechos ciudadanos, toda vez que la comunidad en general sabe que con el dinero recaudado vía impuestos se pagan los descuidos de los servidores públicos, lo que, en últimas, se ha dicho son los dineros oficiales, cuyo monto ha ascendido a cuatro billones de pesos al año 2014, según estudio de la Contraloría General de la República (Legis Móvil, 2015, pág. 3).

Las responsabilidades por daños ocasionados con culpa leve o levísima son beneficiosas para el interés público, así sea de forma negativa, esto por sus efectos en lo social, económico, y político. Se trata de una relación entre una víctima (acreedor) y

el Estado (deudor) en la que persisten los vacíos y por ende los cuestionamientos de las causas de la inoperancia de la Ley 678 de 2001. Al respecto, estudios científicos han tratado de dar respuesta a la mencionada cuestión a partir del análisis de las sentencias del Consejo de Estado, entre los años 2005-2010.

Este caso conlleva, implícitamente, valores en juego, y ellos son los de ética pública, moralidad, y responsabilidad. Por ello, se espera la resolución del conflicto por medios pacíficos, primando la conciliación como la mejor manera a emplear. Evitando así: perjuicios, desvinculaciones, inoperancias, entre otras falencias.

Es la resolución de conflictos, por ende, lo que busca el derecho en este proceso de esclarecimiento de responsabilidades. El Estado no desea incrementar sus gastos por anormalidades. Sin embargo, múltiples causas conllevan a esta situación. Son varios los casos que demuestran la presencia de irregularidades en los procesos jurídicos que se desarrollan por los órganos ejecutivo, legislativo y judicial.

2. MARCO TEÓRICO

Para el desarrollo de esta investigación me sustenté en diferentes teóricos que han abordado el estudio de la acción de repetición en Colombia y en normas que la regulan.

Para empezar cabe mencionar a Libardo Rodríguez R. quien en su libro *Derecho administrativo general colombiano* afirma que la acción de repetición es un medio de control por el cual las entidades públicas que hayan tenido que realizar un reconocimiento indemnizatorio en ocasión de una condena, conciliación o cualquier otra forma de resolución de conflictos entre la entidad pública y un particular, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público o ex servidor público o de un particular en ejercicio de funciones públicas, incita a que la entidad repita contra estos por lo pagado. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra de los sujetos mencionados cuando, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado lugar al reconocimiento de una indemnización por el Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto (Rodríguez, 2015, pág. 364).

Diego Younes Moreno, por su parte, argumenta en el texto *Curso de Derecho Administrativo* que el mandato constitucional ordena el ejercicio de la acción de repetición con la pretensión de obtener el reembolso de lo pagado. Y donde el quantum de la pretensión es señalado por la condena al Estado, que busca evitar el detrimento patrimonial de las arcas de la entidad pública, y a cuyo mandato constitucional no le puede hacer el quite el legislador. También afirma que dicha acción no es una sanción sino la recuperación de lo pagado por el Estado, pues un servidor público dio origen con su actuar doloso o gravemente culposo al desembolso como consecuencia de haber quebrantado el deber de obrar en el ejercicio del cargo conforme a la Constitución o el

reglamento, y que este monto sea reintegrado a las arcas públicas (Moreno, 2014, pág. 346).

Efraín Gómez Cardona en su obra *La responsabilidad del Estado en la Constitución de 1991*, dice que un sector de la doctrina y la jurisprudencia entendió que se había dado un vuelco teórico donde se abandonaba aquella teoría preexistente estableciendo que todo daño que tenga como antecedente una intervención estatal sea activa u omisiva es antijurídica y, por lo tanto, la administración pública debe responder, sin consideración a falta o riesgo (Cardona, 1995, pág. 267).

Además, las normas que se refieren a la acción de repetición como la Ley 57 de 1887 Código Civil Colombiano, la Constitución Política de Colombia del año 1991, la Ley 42 de 1993, que regula la organización del sistema de control fiscal, la Ley 446 de 1998, que trata la descongestión de justicia, la Ley 640 de 2001, normas generales de conciliación, la Ley 678 de 2001, que reglamenta la acción de repetición, el Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y Derecho, el Decreto 1716 de 2015, Reglamentación de la conciliación, la Ley 1285 de 2009, Reforma a la administración de justicia, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción y la Auditoría Especial de Litigios y Demandas que realizó la Contraloría General de Medellín al Municipio de Medellín en el año 2014, todas ellas han regulado la reparación e indemnización a víctimas por razones de muerte o lesión.

También en sentencias de la Corte Constitucional, que tratan el tema de la acción de repetición como medio de control para recuperar los dineros del erario con los cuáles se pagan las sentencias, conciliaciones o cualquier medio de terminación de conflictos entre el Estado y terceros ajenos a este, como la Sentencia C-484 de 2002, que trata la responsabilidad patrimonial del servidor público como de carácter reparatorio, la Sentencia C-479 de 1992, que presenta el concepto de eficacia y eficiencia en el ámbito jurídico, la Sentencia T-733 de 2009, que al igual que la Sentencia C-826 de 2013, dan a conocer los principios de eficacia y eficiencia en el sector administrativo.

La acción de repetición es, pues, una acción pública, democrática, constitucional, civil y patrimonial. Se busca, por lo tanto, la presunción de inocencia, la garantía de los derechos y principios constitucionales, el reembolso de lo pagado, la eficiencia y la

moralidad. Así, en este proceso se involucra al presidente, senadores, fiscales, procuradores, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo Estado, entre otros actores jurídicos.

2.1 Reseña histórica de la responsabilidad de los servidores públicos en Colombia.

En el presente acápite se realiza un breve recuento de lo que ha sido la responsabilidad del servidor público en el contexto histórico colombiano, hasta llegar al actual marco legal que reglamenta la acción de repetición como instrumento jurídico que permite al Estado recuperar los montos pagados por condenas, conciliaciones o cualquier otro medio de **solución de conflicto** con terceros ajenos a la entidad pública, dineros del erario.

2.1.1 Aspectos jurídicos antes de la Constitución de 1991.

Desde la Constitución de 1886 se ha consagrado una responsabilidad de los servidores públicos, adoptando la **teoría de la irresponsabilidad del funcionario**.

En Colombia, dentro de un período amargo de su historia (1949-1958), en los últimos tiempos, agentes públicos cometieron toda clase de tropelías y desafueros, sin que se sepa que una acción de perjuicios se incoara contra ellos. Actos manifiestamente ilegales –como destitución de empleados de período fijo- fueron cumplidos para satisfacer el sectarismo de los jefes políticos, y fue el fisco nacional, departamental o municipal el que tuvo que pagar el valor de las sentencias condenatorias (Vidal, 1997, pág. 282).

A partir de esa fecha se han empezado a aplicar los principios del derecho francés de falla del personal y falla del servicio, así, por ejemplo, han surgido normas como la sentencia del 30 de junio de 1962, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, con ponencia del Magistrado José J. Gómez, quien señaló frente a la falla en el servicio lo siguiente:

e) si el daño se produce por el hecho de un determinado agente, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, la administración y el agente responden solidariamente al damnificado con ocasión del reembolso a favor de aquella. f) Los actos u omisiones dañosos del agente, por fuera de los servicios públicos, generan una responsabilidad exclusiva del mismo (Gaceta judicial, 1962, pág. 94).

En 1974 es introducida en el derecho colombiano, por parte del Consejo de Estado, la acción de repetición emulando el fallo Laurelle de 1951, en Francia, este estableció la responsabilidad solidaria dando la posibilidad de demandar al servidor público o al Estado, aclarando que si la entidad estatal es la demandada y esta paga, ella podrá repetir en contra del funcionario responsable, "...lo cual no quiere decir que esta, no pueda repetir contra su agente por la cantidad a que fuere condenada" (Rodriguez, 2015, pág. 688). Ya en 1976 con el Decreto Ley 150 (Estatuto de Contratación) en su artículo 200, se consagró la acción de repetición limitándola al daño que resulte de una actividad contractual.

Artículo 200. DE LA MANERA DE HACER EFECTIVAS LAS SENTENCIAS. Las sentencias que se profieran a favor de contratistas o de terceros y en contra de funcionarios o ex funcionarios, se harán efectivas ante la justicia ordinaria. Por jurisdicción coactiva se cobrarán las que se dicten a favor de las entidades contratantes y ante dicha jurisdicción se demandará la repetición de lo que las mismas hubieren pagado habiendo debido hacerlo los funcionarios o ex funcionarios. La Procuraduría General de la Nación velará por el cumplimiento de la presente disposición.

El Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, consagró la acción de repetición en los artículos 77 y 78; los departamentos, distritos y municipios también podían interponer la acción de repetición según el artículo 14 de la Ley 03 de 1986 y el artículo 63 de la Ley 11 de 1986, codificados posteriormente por las Leyes 1222 y 1333 de 1986.

2.1.2 Aspectos jurídicos de la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en su artículo 90, consagra la acción de repetición en materia de responsabilidad estatal, siguiendo el modelo español. El Código Contencioso Administrativo, y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), han incluido la acción de repetición como uno de los medios de control donde es competente la jurisdicción administrativa (Ley 1437, 2011); (Muñoz, 1998, pág. 11); (Cardona, 1995, pág. 227). La Ley 80 de 1993, en su artículo 51 también regula la acción de repetición en materia contractual, y la Ley 270 de 1996, por su parte regula la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales (Rodríguez, 2015, pág. 693).

ARTÍCULO 72. Ley 270 de 1996. Ley estatutaria de la administración de justicia. **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.

La Ley 678 de 2001, reguló la acción de repetición, como herramienta para agenciar la moralidad pública y la eficiencia en la función pública, generando una prevención en el actuar de los servidores públicos, donde plantea que no se le da una aplicación práctica a la acción de repetición (Torres, 2004, pág. 17). La responsabilidad de los servidores públicos en general, se da con la expedición de la Ley 678 del 2001,

modificada por la Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción, que reglamenta la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado siguiendo una serie de reglas como:

Art. 1°. Que la responsabilidad podrá ser de los servidores públicos o de los ex servidores y de los particulares que desempeñen funciones públicas.

Esta responsabilidad se determina a través de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

Art. 2°. La acción de repetición se ejercerá contra los servidores públicos, ex servidores o particulares que desempeñen funciones públicas cuando hayan dado lugar al reconocimiento de una indemnización por el Estado, sea esta proveniente de una condena, conciliación o cualquier otra forma de terminación de un conflicto por el actuar doloso o gravemente culposos de dichos agentes.

Se puede observar que la acción de repetición se fundamenta en un fallo condenatorio en contra de una entidad estatal, y que dicha condena provenga de una conducta dolosa o gravemente culposa del agente del Estado que haya dado lugar a la condena. Con ello se pretende administrar justicia y descongestionar los procesos judiciales pendientes. Asimismo, se pretende evitar el detrimento patrimonial del erario.

Art. 5°. 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.

Esta norma consagra, taxativamente, los eventos en los que se puede considerar que el agente del estado actúa dolosamente, con esto se restringe la posibilidad de considerar otras conductas como dolosas, las cuales generan altos costos administrativos por demandas. La acción de repetición invita, por lo tanto, a buscar justicia al perseguir el reembolso y la indemnización de un daño sufrido.

Art. 6. 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. Violación del debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

Estas presunciones de dolo y culpa grave, teóricamente, deben favorecer al Estado, pues el hecho es legalmente presunto, conforme lo establece el artículo 166 del Código General del Proceso; de esta manera se tiene por cierto la antijuridicidad del

daño, y la necesidad de repararlo. Esto se logra a través de procesos de conciliación judicial o extrajudicial con respecto fórmulas y plazos de pago

Art. 7° 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 Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entiéndase CPACA. 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 (Ley 1474, 2011).

Esta competencia se hacía por conexidad según la Ley 678, en la actualidad con la entrada en vigencia del CPACA se hace por reparto, y en su artículo 149, numeral 13, ratifica que es el Consejo de Estado, el órgano competente para conocer en única instancia de las pretensiones de repetición contra los altos funcionarios del Estado, el artículo 152, numeral 11, señala que los Tribunales Administrativos son quienes

conocen en primera instancia de las repeticiones cuya cuantía exceda los quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, y el artículo 152, numeral 8, dispone que son los Jueces Administrativos quienes conocerán en primera instancia las pretensiones de repetición cuya cuantía sea inferior a los quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Art. 8°. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.

Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:

1. El Ministerio Público.
2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la 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.

La acción de repetición no puede ser desistida por la entidad legitimada para instaurarla.

Art. 11. 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 confirmado por el CPACA en el artículo 164 numeral 2.

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 condenó a ellas.

Art. 12. 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.

Art. 13. 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 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 no aprobación. El auto aprobatorio no será consultable.

Art. 15. 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. Concuera con el artículo 156, numeral 9, del CPACA. El mismo procedimiento se seguirá en aquellos casos en los que en la conciliación judicial dentro del proceso de acción de repetición se establezcan plazos para el cumplimiento de la obligación.

Art. 16. La sentencia ejecutoriada que declare la responsabilidad civil patrimonial de los agentes estatales, por vía del llamamiento en garantía, o el auto aprobatorio de la conciliación extrajudicial debidamente ejecutoriado, prestará mérito ejecutivo por vía de la jurisdicción coactiva, a partir del momento en que se presente incumplimiento por parte del funcionario. Concordando con los artículos 98 y 99 numeral 2 del CPACA.

El proceso que lleve a cabo la ejecución de la sentencia se ceñirá a lo dispuesto sobre el particular en las normas vigentes.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-484 de 2002, señala que la responsabilidad patrimonial del servidor público es de carácter reparatorio, al igual como lo expresa la Constitución en su artículo 90, sobre la acción de repetición que debe ser ejercida por el Estado con el único propósito de reintegrar al patrimonio público el valor de las condenas pagadas por el obrar doloso o gravemente culposo de sus agentes (Sentencia C-484, 2002, pág. 32).

Se puede observar que la normatividad vigente sobre la acción de repetición ha evolucionado sustancialmente y su finalidad es la reparación económica de los montos pagados por los innumerables procesos en contra de las entidades estatales, además busca garantizar que se dé cumplimiento a los principios fundamentales de la función administrativa de moralidad y eficiencia, y que se muestre de manera ejemplarizante las sanciones al servidor público para que los demás no se vean, posteriormente, en las

mismas circunstancias. Sin embargo, está lejos de cumplir con dicho fin por el poco o mal uso de este medio de control hacen los entes estatales y la poca intervención del Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, como titular de la acción disciplinaria, porque si bien es cierto que la norma inicialmente se encuadra dentro del ámbito civil por su fin reparatorio, esta se enmarca dentro del ámbito administrativo por la responsabilidad generada en la no implementación de la acción.

La norma busca la defensa del patrimonio público, pues consagra este medio de control que permite al Estado repetir contra el servidor, ex servidor o particular que cumpla funciones públicas, y que con su actuar doloso o gravemente culposo haya dado origen a una condena en contra del ente estatal. Por ende, para la demanda se requiere de un fallo condenatorio contra el Estado, donde lo primordial es probar el dolo o la culpa grave del agente estatal, toda vez que los inicialmente son presumidos por el juez para emitir la sentencia condenatoria, pero que al momento de incoar el medio de control surgen las dificultades para la entidad estatal, que debe presentar las cargas probatorias de ese elemento subjetivo.

Los jueces son rigurosos frente a los requisitos de la demanda por parte del Estado, con el fin de buscar el retorno de los dineros al patrimonio público, pero estos en sus fallos no motivan con la suficiencia necesaria para que estos elementos subjetivos queden claramente demostrados en la sentencia y así no se vea reflejado en las malas presentaciones al momento de incoar el medio de control, por los abogados del Estado.

Es irreal que se pretenda el retorno a las arcas públicas de las grandes sumas pagadas por el Estado, toda vez que estas deben provenir del patrimonio del agente estatal, pues ello se dificulta por la incapacidad de pago del agente. No es desconocido que en la mayoría de los casos el servidor público escasamente tiene con que sobrevivir, o cuando tiene un cargo de alto rango este se insolventa para evadir la responsabilidad y entonces no se pueden dar las medidas cautelares para el caso.

Es necesario que la norma vaya de la mano de la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único, para que se ejecute la acción disciplinaria correspondiente, con miras a imponer al servidor público las sanciones establecidas en dicho código, y así evitar que los servidores públicos continúen con las malas prácticas en el desarrollo de sus funciones.

Definitivamente, es claro que se necesita una buena capacitación a los servidores públicos encargados de las oficinas asesoras jurídicas y de los comités de conciliación de los respectivos entes para que estén bien preparados, tanto en los asuntos sustanciales como en los procesales, y argumentativos y que tenga muy claro la jurisprudencia vigente sobre la materia, buscando así un mejor desenvolvimiento de los agentes estatales en la defensa del patrimonio público.

También es necesario que el llamamiento en garantía en los procesos en que se encuentre o pueda encontrarse en el futuro la entidad estatal, se dé con mayor frecuencia, es imperioso que ese llamado se haga, prácticamente, a la par con la contestación de la demanda de cada proceso de responsabilidad contra el Estado, y así vincular desde el inicio del proceso al agente estatal, probablemente, responsable del hecho imputado al Estado.

El legislador con la norma busca que los entes estatales entablen las demandas de acción de repetición en el menor tiempo posible, con el fin de lograr que los montos dinerarios no se acrecienten por las indexaciones respectivas. Sin embargo, con esto lo que se logra es que se hagan unas malas presentaciones de las demandas fruto del descuido por la premura del tiempo.

2.2 Llamamiento en garantía

El llamamiento en garantía es una figura jurídica por medio de la que en un proceso judicial se puede hacer parte de él a otro sujeto que, inicialmente, no lo estaba como parte, pero que por sus características puede tener la obligación de cumplir, en caso de que se dé una condena o conciliación en contra del Estado, por eso es necesario que exista o haya existido un vínculo jurídico entre quien efectúa el llamado y la persona a quien se llama en garantía, como lo establece el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso (CGP), y en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Art. 19. 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.

Artículo 64 CGP. Llamamiento en garantía. Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

Artículo 142. CPACA. 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.

Art. 20. En los casos en que se haga llamamiento en garantía, éste se llevará en cuaderno separado y paralelamente al proceso de responsabilidad del Estado.

Art. 21. Cuando en un proceso de responsabilidad estatal se ejercite el llamamiento en garantía y éste termine mediante conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos, el agente estatal llamado podrá en la misma audiencia conciliar las pretensiones en su contra.

Si no lo hace, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, sin perjuicio de poder intentar una nueva audiencia de conciliación, que deberá ser solicitada de mutuo acuerdo entre las partes.

Art. 22. En la sentencia que ponga fin al proceso de responsabilidad en contra del Estado, el juez o magistrado se pronunciará no sólo sobre las pretensiones de la demanda principal sino también sobre la responsabilidad del agente llamado en garantía y la repetición que le corresponda al Estado respecto de aquél.

Cuando el proceso principal termine anormalmente, mediante conciliación o cualquier forma de terminación de conflictos permitida por la ley, se seguirá el proceso de llamamiento.

Art. 23. En los procesos de acción de 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. Concordado con el artículo 229 del CPACA.

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.

El mecanismo de llamamiento en garantía está previsto para lograr una economía procesal y descongestión del sistema judicial, pero este no podrá ser invocado por la entidad estatal cuando en la contestación de la demanda se proponga como excepción algún causal de eximente de responsabilidad, como la culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero o el caso fortuito o fuerza mayor.

La Corte Constitucional, se refiere al llamado en garantía como la vinculación del servidor público como tercero interviniente, que por medio de su citación al proceso se busque su vínculo en lo que se pueda resolver frente al caso en el futuro, buscando así no lesionar el derecho a su defensa y garantizándole en forma plena que pueda desde el principio del proceso combatir las pretensiones que lo puedan involucrar en un fallo condenatorio en contra del Estado y que este pueda repetir con él, dándole la oportunidad de poder controvertir las pruebas que puedan existir, presentar alegatos en forma oportuna, impugnar las providencias que le fueren desfavorables y demostrar la legitimidad y legalidad de sus actuaciones como servidor público (Sentencia C-484, 2002, pág. 33).

Existen también otros regímenes especiales aplicables a servidores públicos especiales, como es el caso del régimen de responsabilidad por pérdida o daño de bienes de propiedad al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las entidades de dicho sector, el que se encuentra en la Ley 1476 de 2011, y el régimen de responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales - Ley 270 de 1996, artículo 72 - como se mencionó anteriormente.

Con todo, lo que se pretende es prestar mayor atención a la toma de decisiones de los funcionarios públicos, por cuanto las consecuencias de un mal proceso pueden ser nefastas para la comunidad misma. Ejemplo, si se agotan los recursos del Estado, habrá menos recursos disponibles para la generación de empleo o la construcción de vías para la nación.

2.3 Concepto de dolo y culpa grave

Sobre estos conceptos de dolo y culpa grave exigidos por la Constitución y la ley como elementos necesarios para que se configure la responsabilidad del servidor o ex servidor público, ha habido varios pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Procuraduría General de la Nación, con el objetivo de responder solidariamente y de perseguir el reembolso de lo pagado.

Al no haberse precisado o definido legalmente, de manera específica para efectos de la acción de repetición, los conceptos de 'culpa grave' y 'dolo', la jurisprudencia (. . .) acudió inicialmente a la noción recogida y desarrollada por el ordenamiento civil, en cuyo artículo 63 (. . .) se distingue entre la culpa grave, la culpa leve y la culpa levísima, para efectos de señalar que culpa o negligencia grave es el descuido en que ni siquiera incurrirían las personas negligentes o de poca prudencia en el manejo de sus propios negocios. Así mismo, el aludido artículo 63 precisa que en materia civil esa culpa se equipara al dolo que, a su vez, se concibe como 'la intención positiva de inferir injuria a la persona o a la propiedad del otro' (Procuraduría General de la República, 2011, pág. 22).

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 materia civil equivale al dolo. Se presenta cuando el autor prevé los daños que pueden ocasionarse con un acto suyo, pero confía imprudentemente en evitarlos. Esta es la llamada culpa consciente, y es la más grave (Ley 57, 1887).

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro, así lo establece el artículo 63 del Código Civil. Estos conceptos están más claramente definidos en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2011, consignados en las páginas anteriores, donde se hace mención a la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado.

El juez administrativo al momento de estudiar la conducta del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas, con el fin de determinar si los hechos fueron realizados con culpa grave o dolo, no solo debe tener en cuenta la definición del Código Civil, que alude al comportamiento de un buen padre de familia con el que se establece una comparación con la conducta que se debe esperar de un buen servidor público, sino que debe tener en cuenta lo consagrado en los artículos 6 y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de servidor público.

La mayoría de las absoluciones en contra del Estado son por la falta de prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa por parte del servidor público, dicha carga probatoria le corresponde demostrarla al ente condenado por el actuar de su servidor o ex servidor público. De ahí, la importancia de realizar un análisis de las actuaciones erróneas de los servidores públicos, pues de lo contrario se presentan casos recurrentes de afectación de los derechos de los ciudadanos.

2.4 Concepto de eficacia

Es importante conocer el significado de eficacia en el ámbito legal por lo cual se alude al concepto que tiene nuestra legislación al respecto. La Sala Plena de la Corte Constitucional, ha señalado que la **eficacia** constituye "una cualidad de la acción administrativa... en la que se expresa la vigencia del Estado social en lo jurídico-administrativo" (Sentencia C-826, 2013, pág. 3). Así mismo añade que "en definitiva, la eficacia es la traducción (...) de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo social del Estado" (Sentencia C-479, 1992, pág. 39).

En lo que tiene que ver con el principio de eficiencia la jurisprudencia de ese Tribunal ha señalado que se trata de la máxima coherencia en la relación costos-beneficios, es así como la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, minimizando sus costos, toda vez que los recursos financieros de la Hacienda tienden a estar limitados, estos deben ser bien planificados por el Estado para que logren el fin de satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad, sin despilfarro del gasto público. Significando con esto, que la eficiencia presupone que el Estado por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos-beneficios (Sentencia C-479, 1992, pág. 40).

Es por esto que la Corte insiste en la implementación del principio de **eficacia**, afirmando que este principio de la administración impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos, para garantizar así su dignidad y el goce efectivo de sus derechos, haciendo un énfasis en aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como la población carcelaria, las víctimas de desastres naturales o del conflicto interno, la población en estado de indigencia; es por esto que en muchas ocasiones se le ordene a la administración pública la adopción de regulaciones necesarias que sean realmente eficaces para superar las crisis institucionales y

humanitarias generadas por dichas situaciones, sin que para ello se presente como impedimento o argumento de tipo presupuestal (Sentencia T-733 , 2009, pág. 9).

Podemos decir, entonces que para dicha Corporación el principio de **eficacia** impide que las autoridades administrativas permanezcan inactivas ante situaciones que afecten los derechos de la comunidad. También que la **eficacia** de las normas adoptadas por las autoridades debe ser un fin para las mismas, es decir, que existe la obligación de actuar por parte de la administración y hacer una real y efectiva ejecución de las regulaciones que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de conformidad con el debido proceso administrativo (Sentencia T-733 , 2009, pág. 10).

En conclusión para la Corte, el logro de la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración pública se basa en dos principios esenciales: el de eficacia y el de eficiencia. Frente a esto señala que la eficacia, hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos.

Sostiene la Corte en este sentido que estos principios se orientan hacia la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado, destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado social de derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un estado predominantemente legislativo a un estado administrativo de prestaciones (Sentencia C-826, 2013, pág. 30).

2.5 Comité de conciliación

Es un ente administrativo que tiene como funciones el estudio, análisis y formulación de políticas para prevenir el daño antijurídico y salvaguardar los intereses de las entidades públicas, esto con el asesoramiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Dicho comité es el organismo que decide en cada caso específico la procedencia o no de la conciliación o de la implementación de algún otro medio alternativo de resolución de conflictos para evitar que se lesione o se ponga en peligro el patrimonio público.

Toda entidad administrativa antes de instaurar un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, deberá formular una solicitud de conciliación extrajudicial siempre y cuando el asunto sea susceptible de esta como requisito de procedibilidad, ante la Procuraduría General de la Nación. Es un deber del Comité de Conciliación decidir si se debe iniciar o no la acción de repetición contra un servidor, ex servidor, particular que ejerza funciones públicas o contratista, decisión de la que se debe dejar constancia expresa y justificada en torno a las razones por las que emitió dicho concepto.

La conciliación está regulada en la Ley 446 de 1998, en su artículo 64 ss., Ley 640 de 2001, artículo 1 ss., Ley 678 de 2001, artículos 12, 13 y 21, Ley 1285 de 2009, artículo 13, Decreto 1716 de 2009, artículo 1 ss., y finalmente por el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.1.1 ss., el cual hace una compilación de la reglamentación del Sector Justicia y del Derecho.

Esta conciliación es obligatoria en aquellos casos en que resulte condenado el Estado a una reparación patrimonial como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de los servidores públicos. En Colombia la figura de la conciliación está tomando cada día más fuerza como una alternativa para solucionar conflictos de forma ágil y eficaz, pero frente a la acción de repetición solo ahora con la expedición del Código General del Proceso, toma un desarrollo jurídico para lograr una mejor aplicación.

El Comité de Conciliación según el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009, tendrá entre sus funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.
5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.
6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.
7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

8. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.
9. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho.
10. Dictar su propio reglamento.

Parágrafo. En aquellas entidades donde no exista la obligación de constituir comités de conciliación y no se haya hecho de forma facultativa, las funciones de que trata este artículo serán asumidas por el representante legal de la entidad (Decreto 1716, 2009).

Los Comités de Conciliación tienen un gran problema y es que estos están constituidos por funcionarios del nivel directivo de cada ente a saber el jefe, director, gerente, presidente o representante legal, también por el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica o quien defienda los intereses jurídicos de la entidad, uno o dos funcionarios de dirección o confianza; lo que no le da una buena visión de credibilidad frente a los demás implicados en el proceso, pues se podrá inferir una falta de objetividad en la tarea de decidir si es viable o no la acción, porque puede haber vínculos de amistad o de dependencia entre los jefes del organismo y los servidores contra los que se pretende repetir; también por temores a sanciones posteriores por parte de la administración y, la mayoría de las veces, por razones políticas.

Por tal motivo se debe considerar la posibilidad de incluir en dichos Comités de Conciliación a la ciudadanía, que a través de una veeduría pública que garantice que las decisiones tomadas busquen el beneficio tanto para la entidad como para la sociedad misma que verá que el patrimonio estatal estará siendo vigilado y controlado por personas ajenas a la administración pública que no tienen intereses propios sino que están allí para monitorear el buen devenir de las actuaciones de los servidores públicos, logrando así que por medio de los procesos se lleguen a recuperar satisfactoriamente las inmensas sumas de dinero pagados por el Estado en virtud de

condenas o conciliaciones, recursos que se podrían utilizar en el mejoramiento de, la calidad de vida de los asociados.

Este comité debe reunirse por lo menos dos veces al mes y estudiar las solicitudes de conciliación que le lleguen a la entidad, toda vez que este cuenta con quince días contados desde la fecha de recibidas para pronunciarse. Es deber de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad creada por el Decreto 4055 de 2011, recopilar la información pertinente de las conciliaciones, así como del estado de los procesos en los que están inmersos los organismos y entidades de derecho público, tanto del orden nacional, departamental, distrital, capitales de departamento y de los entes descentralizados; y basados en la misma elaborar un informe anual para que en conjunto con el Gobierno construyan, formulen y se ejecuten políticas que permitan la defensa jurídica y la prevención de daños patrimoniales al Estado.

3. LITIGIOS Y DEMANDAS DE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

El comportamiento de demandas y litigios contra el Municipio de Medellín durante un lapso de cinco años (2011 – 2015), donde se encuentran sentencias, fallos, reclamaciones y conciliaciones efectuadas por las que este ente ha pagado grandes cantidades de dinero del erario que asciende a la suma de \$34.304.748.270, según informe del Municipio de Medellín, dirigido a la Contraloría General de Medellín del 12 de febrero de 2016, donde se presenta la siguiente discriminación anualizada (Medellín, Municipio de, 2016, pág. 6):

Tabla 1. Comportamiento histórico de pagos por demandas en contra del Municipio de Medellín durante los años 2011 a 2015

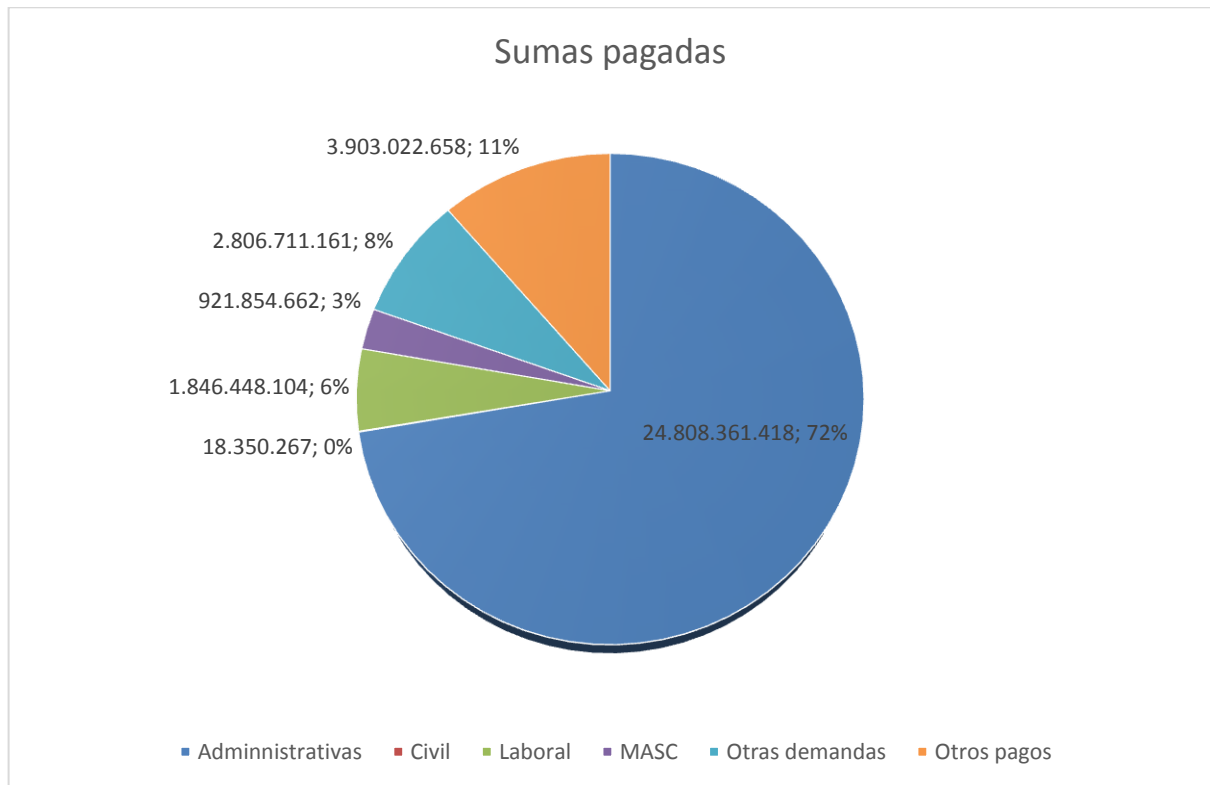
Sentencias, fallos, reclamaciones y conciliaciones	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Administrativas	3.790.363.026	5.174.451.827	6.247.993.894	5.190.467.752	4.405.084.919	24.808.361.418
Civil	0	18.350.267	0	0	0	18.350.267
Laboral	219.428.962	359.039.324	271.501.286	423.267.277	573.211.255	1.846.448.104
MASC	525.069.301	49.412.513	23.919.624	54.381.690	269.071.534	921.854.662
Otras demandas	73.221.387	1.770.633.824	952.907.950	5.703.000	4.245.000	2.806.711.161
Otros pagos	3.788.483.544	25.522.300	33.496.921	32.117.788	23.402.105	3.903.022.658
Total general	8.396.566.220	7.397.410.055	7.529.819.675	5.705.937.507	5.275.014.813	34.304.748.270

Fuente: Contraloría General de Medellín.

De acuerdo con la tabla anterior, es importante destacar que los pagos de más alta cuantía son, por demandas de carácter administrativo con un total del 72% del valor, por lo tanto, es de vital importancia que tanto los servidores públicos como las oficinas asesoras jurídicas de los entes estatales tengan un buen conocimiento de la

normatividad vigente frente a la acción de repetición que permita la recuperación de dichas sumas canceladas por el obrar con dolo o culpa grave del servidor o ex servidor público.

Gráfico. 1 Pagos realizados por el Municipio de Medellín según tipo de demandas.



Fuente: Elaboración propia.

Entre los años 2012 y 2013 se presentaron diez procesos con pago, los que fueron llevados al Comité de Conciliación para que estudiara la posibilidad de iniciar la acción de repetición correspondiente, en cada caso contra de los servidores públicos por los cuales se dio inicio a dichas demandas.

En estos eventos tanto la entidad municipal como el Ministerio Público están legitimados para entablar dicha acción porque en ninguno operaba la caducidad a la fecha del informe, para la totalidad de los diez asuntos en estudio, el Comité de Conciliación no identificó la existencia de culpa grave y dolo, requisitos indispensables para iniciar la acción (Contraloría General de Medellín, 2014, pág. 29).

Cabe resaltar que durante la auditoría especial realizada por la Contraloría General de Medellín al ente municipal, encontraron siete procesos de fechas anteriores a los años tenidos en cuenta para este trabajo que van desde los años noventa hasta el 2007, los cuales carecen de Acta de Conciliación y sobrepasan los seis meses para su estudio, según el artículo 8 de la Ley 678 de 2001. También se encontraron otros siete procesos entre los cuales se encuentran dos del año 2012 que tienen Acta de Conciliación, pero su estudio se realizó con posterioridad a los seis meses que establece la norma, violando así los principios de la gestión fiscal, de eficiencia y eficacia (Ley 42, 1993).

Durante la auditoría realizada por la Contraloría General de Medellín al Municipio de Medellín, al componente de demandas y litigios, correspondiente al año 2014, se encontraron pagos por \$3.706.493.405, entre enero y agosto de 2014, correspondientes a treinta y nueve procesos que generaron pagos por condenas o conciliaciones realizadas en contra del ente municipal, de estas veintitrés se presentaron al Comité de Conciliación para que este definiera la procedencia de iniciar o no la acción de repetición contra de los servidores públicos que con su actuar, doloso o gravemente culposo dieron pie a dichas condenas. En ese estudio se encontró que en los veintitrés casos presentados ante el Comité, este tomó la decisión de no iniciar ninguna acción contra estos servidores, con el argumento de que no encontraron los elementos necesarios para iniciarlas.

A la fecha del informe, la entidad territorial mantenía la legitimidad necesaria para entablar las acciones de repetición que se requirieran, como quiera que frente a estas no ha operado la caducidad, porque estaban dentro del término de los dos años que determina como plazo para ejecutar la acción el artículo 11 de la Ley 678 de 2011.

Tabla 2. Pagos realizados por el Municipio de Medellín durante el año 2014.

RADICADO	FECHA DE PAGO	DEMANDANTE	CONCEPTO	TOTAL PAGADO	ACTA DEL COMITÉ	PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN
2007 – 00145	11/02/2014	Juan Guillermo Rodríguez Gómez	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 7.500.760	521 del 26 de noviembre	NO
2008 – 01232	11/02/14	Nelson de Jesús Cardona Jiménez	Ordinario laboral	\$ 52.840.075	522 del 3 de diciembre	Apoderada dice que no
2003 – 00030	24/02/14	John Jairo Ochoa Bedoya	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 167.643.924	NO	
2002 – 00144	26/02/14	Carlos Humberto Botero Giraldo	Ordinario laboral	\$ 82.611.408	NO	
2007 – 00195	26/02/14	Luz Stella Escobar Acosta	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 40.266.909	517 del 29 de octubre	NO
2007 – 00188	26/02/14	Beatriz Eugenia Uribe Correa	Nulidad y restablecimiento del derecho			
2001 – 00043	26/02/14	Héctor Fabio Ariza Duque y otro	Reparación directa	\$ 82.960.624	NO	
2008 – 00358	27/02/14	Lía Inés González de Sierra	Reparación directa	\$ 113.987.557	522 del 3 de diciembre	Apoderada dice que no
1990 – 01145	10/03/2014	Empresas Públicas de Medellín	Reparación directa	\$ 10.159.580	NO	
2006 - 00160	21/03/2014	Miryam Ocampo Bedoya y otro	Reparación directa	\$ 80.059.946	518 del 5 de noviembre	NO
2003 - 01783	26/03/2014	Juan Leonel Giraldo Salazar	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 28.915.271	517 del 29 de octubre	NO
2012 - 00014	09/04/2014	Instituto del Tórax S.A.S.	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 24.095.729	517 del 29 de octubre	NO
1999 - 03973	11/04/2014	Javier Antonio Jaramillo Sucerquia y otro	Reparación directa	\$ 527.439.587	NO	
2012 - 00108	11/04/2014	CAPRECAN	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 758.984	517 del 29 de octubre	NO
2004 - 03742	08/05/2014	Lizardo Antonio Restrepo Puerta	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 3.273.810	518 del 5 de noviembre	NO

RADICADO	FECHA DE PAGO	DEMANDANTE	CONCEPTO	TOTAL PAGADO	ACTA DEL COMITÉ	PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN
2006 - 00701	08/05/2014	Erica Yanneth López Henao	Tutela por arrendamiento	\$ 355.120	NO	
2003 - 03660	20/05/2014	María Inés Duque Atehortúa	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 158.661.540	504 del 1º de agosto	NO
2005 - 07429	26/05/2014	Médicos Asociados S.A.	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 67.599.758	518 del 5 de noviembre	NO
2004 - 05447	28/05/2014	Avidesa Mac Pollo S.A.	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 414.685	518 del 5 de noviembre	NO
2005 - 04911	29/05/2014	Laboratorio Médico Correa y Lema Ltda.	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 25.136.571	517 del 29 de octubre	NO
2010 - 00943	12/06/2014	Luz Dary Gómez Londoño	Ordinario Laboral	\$ 7.008.951	507 del 20 de agosto	NO
2005 - 03008	17/06/2014	Ramón Raúl Mazo Areiza	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 4.926.317	505 del 6 de agosto	NO
2009 - 00143	19/06/2014	Maria Magdalena Roldan Gil	Reparación directa	\$ 32.266.651	NO	
2001 - 04171	25/06/2014	Carlos Mario Guerra Ruiz	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 203.323.402	NO	
2010 - 00160	25/06/2014	María Eunice Vásquez de Corrales	Ordinario laboral	\$ 110.066.804	521 del 26 de noviembre	NO
2010 - 00110	02/07/2014	Eloina Torres Montes y otros	Reparación directa	\$ 351.087.811	521 del 26 de noviembre	NO
2009 - 00176	02/07/2014	Olga Inés Díez Toro y otros	Reparación directa	\$ 13.582.899	NO	
2006 - 00701	08/07/2014	Erica Yanneth López Henao	Tutela por arrendamiento	\$ 710.240	NO	
1999 - 02071	11/07/2014	Panamco Colombia S.A.	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 89.173.544	517 del 29 de octubre	NO
2011 - 00045	30/07/2014	Empresa Transportadora de Taxis Individual	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 5.194.394	NO	
2007 - 00348	31/07/2014	Inversiones La Trinidad	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 10.207.158	517 del 29 de octubre	NO

RADICADO	FECHA DE PAGO	DEMANDANTE	CONCEPTO	TOTAL PAGADO	ACTA DEL COMITÉ	PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN
2006 – 00060	31/07/2014	María Adriela Salazar Salazar y otros	Reparación directa	\$ 518.369.881	504 del 1° de agosto	NO
2011 – 00348	25/08/2014	Edith Francisco Jiménez Jiménez	Ordinario laboral	\$ 6.051.959	NO	
1996 - 00440	27/08/2014	Omaida Sofía Doria Cantero y otro	Reparación directa	\$ 50.689.210	NO	
2009 – 00018	16/10/2014	Andrés Velásquez Uribe y otro	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 115.687.133	517 del 29 de octubre	NO
2005 – 05803	15/08/2014	Universidad Pontificia Bolivariana	Nulidad y restablecimiento del derecho	\$ 481.803.491	NO	

Fuente: Contraloría General de Medellín.

En informe preliminar de noviembre de 2014, la Contraloría General de Medellín da cuenta de las deficiencias encontradas en cuatro procesos de acción de repetición en la acreditación del pago de la condena, como lo exige la ley.

Igualmente, según conceptos y sentencias del Consejo de Estado, debe demostrarse mediante documento que el destinatario final demandante o su apoderado recibieron en su totalidad la suma dineraria, que estaba obligada a pagar al Municipio de Medellín, en la sentencia inicial, afectando así las acciones de repetición las que fueron falladas en contra de la Administración Municipal por un monto total de \$368.810.646 lo cual conlleva a que el Municipio de Medellín asuma dicho valor.

Estos procesos son:

- 1) Proceso con Radicado 2006 – 01527, demandado Juan Fernando Giraldo Giraldo, el que fue fallado el 9 de febrero de 2011, por el Juzgado 8° Administrativo del Circuito de Medellín, mediante sentencia 072, la que fue apelada por el municipio, y confirmada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 20 de Febrero de 2013, por un monto de \$28.456.729, donde el pronunciamiento del juez en contra del Municipio de Medellín fue por la falta de acreditación del pago en debida forma.

- 2) Proceso con Radicado 2002 – 00791, demandado Beatriz Elena González Bedoya, fallado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, sentencia S03-331 del 31 de agosto de 2014, con ponencia del Magistrado Omar Enrique Cadavid Morales, por un monto de \$272.641.950. El pronunciamiento en contra del municipio fue por no haberse encontrado probado el elemento subjetivo, es decir, el dolo o la culpa grave de la servidora pública, que ocasionó la condena en contra del Municipio de Medellín.
- 3) Proceso con Radicado 2005 – 05718, demandado Luis Fernando Bustamante Arismendy, fallado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 24 de Septiembre de 2013, por valor de \$40.000.000, en este caso no se logró demostrar que el servidor público actuó con dolo o culpa grave, ni que el demandado haya actuado con negligencia o falta de diligencia.
- 4) Proceso con Radicado 2005- 00419, demandado Ricardo Aricapa Ardila, fallado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 30 de Julio de 2013, por un monto de \$27.711.967, en este caso el pronunciamiento se por la insuficiencia de material probatorio en contra del demandado, pues no se logró demostrar el paz y salvo entre la entidad y el demandante inicial.

En estos procesos los jueces no le dieron validez a las pruebas aportadas por el municipio, pues no se logró probar el dolo o la culpa grave, o la negligencia o falta de diligencia en el actuar de los servidores públicos, tampoco se demostró que los dineros pagados hubieran sido recibidos a satisfacción por parte de los demandantes iniciales, y que no existía el paz y salvo de la entidad territorial, emitido por el beneficiario del pago, requisitos legales indispensables para obtener una sentencia favorable al demandante como ha expresado también el Consejo de Estado.

Al respecto se puede evidenciar que el no allegar los medios probatorios, carga de la prueba que debe asumir el Municipio de Medellín, conlleva a que los jueces o magistrados emitan fallos en contra de las entidades. Así las cosas, conociendo los

riesgos y las causas que generan el incumplimiento de estos o la no inclusión de los mismos en el proceso genera una gestión inoportuna, ineficaz e ineficiente en el actuar procesal de los abogados del municipio, lo que conlleva a presentarse un peligro en la defensa del patrimonio público por los innumerables fallos desfavorables en los procesos de repetición que dan como origen la no recuperación de los dineros pagados por las demandas en las que se encuentra inmerso el Municipio de Medellín, por hechos u omisiones de sus servidores o ex servidores públicos que actuaron con dolo o culpa grave, o negligentemente.

También se encontró en la auditoría realizada por la Contraloría General de Medellín a los litigios y demandas en contra del Municipio de Medellín, en el proceso en su contra con radicado 2006 – 00060, que en cumplimiento de la sentencia del 28 de marzo de 2014 del Tribunal Administrativo de Antioquia, generó un pago por \$546.601.684 y en cuya sentencia se condena a la Compañía Seguros La Previsora a responder al ente municipal por la suma pagada, exonerada posteriormente por no haberse presentado el llamado en garantía en debida forma y en los términos establecidos por la ley; en este caso quien realizó el llamamiento en garantía fue el apoderado del servidor público y no el Municipio de Medellín.

4. CUESTIONARIO APLICADO

En este trabajo se aplicó a jueces administrativos, magistrados del Tribunal Superior de Medellín, procuradores, miembros de comité de conciliación, Contralor General de Medellín y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el cuestionario que a continuación se reproduce, a fin de conocer sus opiniones.

Cuestionario para los comités de conciliación de la entidad centralizada y entes descentralizados del Municipio de Medellín.

1. ¿Cuántas decisiones sobre la acción de repetición han tenido que tomar en los últimos cinco años?
2. ¿Cuántas veces se ha tomado la decisión de incoar la acción de repetición?
3. De las veces en que se ha interpuesto la acción de repetición ¿cuántas veces se ha fallado a favor? ¿cuántas en contra?
4. ¿Qué factores cree usted que pueden desestimular la instauración de la acción de repetición como el mecanismo legal que tiene el Estado para repetir contra sus funcionarios?
5. ¿Estaría de acuerdo con la participación de una veeduría ciudadana en el Comité de Conciliación?

El Comité de Conciliación del Municipio de Medellín, a través de su Presidenta la doctora Verónica de Vivero Acevedo, dio respuesta de la siguiente manera:

En los últimos cinco años, esto es, desde el año 2012 hasta la fecha, se han estudiado por parte de Comité 312 informes sobre la viabilidad de presentar acción de repetición y en cada uno de ellos se ha adoptado la decisión pertinente. Durante este periodo, se decidió presentar acción de repetición en once casos.

De las demandas que se han presentado durante ese periodo, todavía no hay una decisión de fondo que se encuentre ejecutoriada, ya que algunos procesos se

encuentran en trámite y otros a la espera de la sentencia de segunda instancia, por tanto, no es posible informar si han sido favorables o desfavorables para el Municipio de Medellín.

Teniendo en cuenta que la ley establece los presupuestos que deben ser analizados para presentar una demanda de repetición (Ley 678 de 2001), los que son considerados por el comité en cada caso concreto, previo a la adopción de la decisión, son aquellos los que permiten establecer si se procede o no a repetir. De ahí que, al tener el asunto una regulación legal, no es posible que puedan existir factores que desestimen la presentación del medio de control en comento. Sí, es más, ya el comité de conciliación es sujeto de control por parte de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, el Consejo de Medellín, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entre otros, y de manera interna por la Secretaría de Evaluación y Control.

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS INSTRUMENTOS APLICADOS

Cuestionario para jueces administrativos de Medellín, magistrados del Tribunal Administrativo de Antioquia, Procuraduría General de la Nación (Antioquia), Contraloría General de Medellín, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1. ¿Cómo se podría calificar el trabajo de sustentación fáctica y jurídica de las acciones de repetición presentadas por las diferentes entidades públicas del Municipio de Medellín?

Excelente	Bueno	Regular	Malo	Pésimo

2. ¿Cuáles podrían ser las causas del porqué de su respuesta?
3. ¿Qué factores cree usted que pueden desestimular la instauración de la acción de repetición como el mecanismo legal que tiene el Estado para repetir contra sus funcionarios en el Municipio de Medellín?
4. ¿Cómo se podría corregir o fortalecer el uso de la acción de repetición?
5. En su experiencia ¿cuáles son las razones por las cuales se profieren decisiones absolutorias en las acciones de repetición?

La jueza 29 Administrativo, Tatiana Rojas, respondió el cuestionario así:

1. Regular.

2. Simplemente presentan el medio de control con la copia de la providencia y citan los artículos 31 y 86 de la Ley 446 de 1998, y el artículo 2 y siguientes de la Ley 678 de 2001, no efectúan análisis diverso, y su concepto de violación solo refiere las citadas normas. Presentan el medio de control y se desentienden de ellas. Las entidades demandantes por medio de sus apoderados no realizan las cargas procesales que les corresponden, por mencionar algunas, enviar los citatorios de notificación, realizar los emplazamientos.
3. Entre los mismos funcionarios se cubren los errores. El miedo. La condena en costas para la entidad, sino logran acreditar la conducta dolosa o gravemente culposa. La carga de la prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa.
4. Más control por parte de la Procuraduría General de la Nación, para que en forma obligatoria se ejerza el medio de control.
5. Falta de prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa.

El cuestionario también se les presentó a los magistrados Álvaro Cruz Riaño, Jorge Iván Duque Gutiérrez y Jairo Jiménez Aristizábal, quienes respondieron así:

El Magistrado Álvaro Cruz Riaño, manifestó que no ha tenido experiencia con acciones de repetición interpuestas por el Municipio de Medellín.

El Magistrado Jorge Iván Duque Gutiérrez, respondió que al darle respuesta al cuestionario se puede comprometer su criterio e imparcialidad a futuro.

El Magistrado Jairo Jiménez Aristizábal, responde al cuestionario muy amablemente de la siguiente manera.

1. Buena.

2. Básicamente, la acción de repetición se fundamenta en un fallo condenatorio contra la entidad y en una conducta dolosa o gravemente culposa del agente del Estado que ha dado lugar a la condena. La sustentación fáctica y jurídica de las demandas, en consecuencia, debe estar encaminada a la demostración de estos dos tópicos, de manera que en los hechos se relatan, básicamente, los datos de la sentencia condenatoria, la identidad del agente del Estado que dio lugar a la condena, la información sobre el pago de la misma y los hechos que dan lugar a que se configure una conducta dolosa o gravemente culposa.

Como no es una demanda a) *de nulidad* o b) *de nulidad y restablecimiento del derecho*, no es necesario que la demanda incluya un concepto de violación en el cual se expongan los fundamentos jurídicos que podrían desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo, de manera que, bajo este entendido, las demandas cumplen con la información relativa a los datos de la sentencia condenatoria, la identidad del agente que dio lugar a la condena y la forma como hizo el pago de la condena, es decir, puros fundamentos fácticos.

Ni siquiera es necesario, como ocurre en el medio de control de reparación directa, enunciar un régimen jurídico para establecer la responsabilidad del agente, pues basta con su conducta, para que se produzca la sentencia favorable al Estado, sea dolosa o gravemente culposa. En cuanto a la conducta, es de anotar que los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001, traen unas presunciones de dolo y de culpa grave que, al menos, teóricamente deben favorecer al Estado.

Muchas veces las demandas, conforme a estas presunciones, simplemente enuncian uno de los presupuestos que los artículos 5° y 6° de la Ley 678 enuncian como presunciones, dejando de lado la petición de prueba que son relevantes.

Conforme a lo anterior y bajo dichas aclaraciones, diría que el trabajo de sustentación fáctica y jurídica de las demandas es bueno, pues la exigencia del

sustento jurídico en el medio de control de repetición no es tan exigente como en otros medios (nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho) y la sentencia condenatoria favorable al Estado en dichos procesos depende del 100% de que se pruebe el dolo o la culpa grave del agente del Estado que dio lugar a la condena.

3. Me parece que hay varios factores, pero me limito a los que, a mi juicio, son los más importantes:

El artículo 4° de la Ley 678 de 2001, establece el deber de las entidades públicas de ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. Y se erige en falta disciplinaria el incumplimiento de este deber. Luego, en los artículos 5° y 6°, enuncia unas conductas que, bajo el concepto de presunción, se asumen como dolosas o gravemente culposas. En el fondo lo que está haciendo la norma es obligar a que cada que se tipifique una de las conductas allí enunciadas, se presente una demanda a través del medio de control de repetición.

El artículo 2° de la ley en comento considera que la acción de repetición es de carácter patrimonial y en el artículo 2 desarrolla las medidas cautelares de embargo y secuestro que pueden practicarse sobre los bienes del agente del Estado que dio lugar a la condena de este con su proceder doloso o gravemente culposo. De esta manera, uno diría que se trata de un proceso ejecutivo, pues de lo que se trata es de condenar a un particular (el agente del Estado) a devolver una suma de dinero que, por su proceder doloso o gravemente culposo, el Estado ya pagó.

Como se dice, se busca compensar la pérdida de patrimonio público y ejemplarizar para que no se repitan dichas conductas.

A pesar de lo anterior, el artículo 8° de la ley en cita concede la titularidad de la acción a la entidad perjudicada solo por seis meses, bajo sanción de destitución para el representante legal de la entidad que no lo iniciare en ese plazo. Luego de los seis meses y hasta los dos años de que trata el artículo 11 ibídem, podrá presentar la

demanda, además de la entidad, el Ministerio Público y la Dirección de Defensa Judicial de la Nación.

Si consideramos que un proceso ejecutivo tiene una caducidad de cinco años, conforme al numeral 11 del artículo 136 del CPACA, el término de dos años es supremamente apremiante, lo que hace que las demandas de repetición se presenten descuidando aspectos probatorios que son fundamentales para un resultado exitoso. La capacidad de pago de los agentes del Estado no es la más boyante y si bien existen medidas cautelares que lo asimilan más a un proceso ejecutivo que a un proceso ordinario (artículos 23 y siguientes de la ley), la posibilidad de recuperar la totalidad de las millonarias sumas de dinero pagadas por el Estado, en la gran mayoría de los casos, no es real.

Los agentes del Estado, en su gran mayoría, son empleados oficiales que viven de un sueldo y los bienes que logran reunir durante su vida laboral a duras penas alcanzan para satisfacer de manera incompleta sus necesidades básicas. Una sentencia que lo condene a devolverle al Estado unas sumas de dinero que, por su proceder doloso o gravemente culposo, hubo de pagar aquel, significaría no solo su ruina patrimonial sino su eventual indigencia. El proceso de repetición, aunque pretenda la recuperación de lo público y el escarmiento para precaver eventos similares futuros, no pasaría de manera limpia cuestionamientos de justicia y reparto de cargas sociales.

4. El numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política, faculta al Contralor General de la República, para promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funciones mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

Obsérvense los términos imprecisos y confusas de esta norma: el Contralor, puede promover las investigaciones penales o disciplinarias y aportar las pruebas respectivas, es decir, puede ser parte en esos procesos, pero en el medio de control de repetición solo pueden instaurar la demanda el Ministerio

Público y la Dirección de Defensa Jurídica de la Nación, cuando se trata, según la norma constitucional, de la investigación a quienes hayan causado perjuicios patrimoniales al Estado.

La intención siempre ha sido mejorar la validez de los instrumentos jurídicos, y confirmar la efectividad de los medios del Estado para demostrar su eficacia y responsabilidad ante los actos de sus funcionarios. Tanto la ley como la jurisprudencia, por lo tanto, recurren a medios probatorios con fines de acreditación de las entidades gubernamentales.

Así las cosas, la acción de repetición sería más exitosa y más justa si estuviera vinculada al proceso de responsabilidad fiscal. En ese sentido, hay varios numerales del artículo 268 de la Constitución, en especial el octavo, que, con unos pequeños ajustes, permitirían al Contralor General de la República, como parte de la gestión fiscal y de la recuperación de los bienes del Estado, ejecutar la acción de repetición como una carga de las Contralorías.

5. En un gran número de casos en los que se niegan las pretensiones de la demanda, no se ha probado el dolo o la culpa grave. Otra gran mayoría de casos se han negado por la falta de prueba de pago de la condena, pues los documentos con los cuales se pretende probar dicha circunstancia no se aportaron en debida forma.

Se le envió el cuestionario por medio de correo electrónico al Coordinador de Procuradores Judiciales Administrativos. Al Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa, doctor Carlos Arturo Ramírez Vásquez, al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado, doctora María Patricia Ariza Velasco, pero lamentablemente no se recibió respuesta al respecto.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dio respuesta por medio del doctor Hugo Alejandro Sánchez Hernández, Jefe Oficina Jurídica, como aparece a continuación, previas las siguientes consideraciones de orden legal. Competencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, La Agencia Nacional de Defensa

Jurídica del Estado es una entidad creada por la Ley 1444 de 2011, asumiendo las atribuciones legales y reglamentarias que correspondían a la desaparecida Dirección de Defensa Jurídica del Estado, que no son otras que las establecidas en el artículo 2° del Decreto Ley 4085 de 2011, el cual dispone que la Agencia tiene como objetivo.

(...) el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; bajo la formulación, evaluación y difusión de las políticas en manera de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación (...)

No obstante, el Decreto citado anteriormente, dispuso en su artículo 6° el marco de sus funciones, las cuales se encuentran definidas y limitadas a cuatro grandes áreas como se señala a continuación:

- En relación al diseño de las políticas de prevención de daño antijurídico y de defensa.
- En relación con la coordinación de la defensa de las Entidades del orden Nacional.
- En relación con el ejercicio de la representación judicial a nivel nacional e internacional.
- En relación con la gestión del conocimiento y evaluación de la defensa.

Ahora bien, en relación con las funciones a cargo de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia, el numeral 6° del artículo 15 del Decreto 4085 de 2011, dispone que:

Serán funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:

6. *Atender la peticiones y consultas relacionas con asuntos de su competencia y de la agencia”. (...).”*

De acuerdo con las disposiciones transcritas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no tiene competencia para dar respuesta a lo solicitado, toda vez que el tema objeto de la encuesta, no se enmarca en ninguna de las situaciones antes descritas. Por lo anterior, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, mediante comunicación anexa, dimos traslado de su comunicación a la Alcaldía de Medellín, para el trámite de su respuesta.

La Contraloría general de Medellín, por medio del doctor Sigifredo Chavarriaga Sierra, abogado de la Oficina Asesora Jurídica, respondió de la siguiente manera.

1. Regular
2. Desconocimiento de las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado, en materia de los elementos normativos y facticos que deben probarse en el proceso. Por ejemplo existe confusión sobre el valor probatorio de las sentencias que condenan al Estado, y luego son aducidas en la demanda de acción de repetición.

Lo anterior debido a que el art. 5 de la Ley 678 de 2001, por ejemplo expresa que se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas: *“obrar con desviación de poder”*. Entonces a veces las entidades públicas no le dan un manejo correcto a esta presunción, pues consideran que con solo aportar como prueba la sentencia ya está debidamente probado el dolo, pero olvidan que el demandado también puede controvertir dicha prueba o presunción.

Igualmente, debe tenerse en cuenta en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado y la **acción de repetición**, que se está hablando de dos procesos independientes: **el primero**, instaurado por la víctima del daño antijurídico contra el Estado; **el segundo**, luego de la sentencia condenatoria

contra este, incoado por el Estado contra el servidor público que actuó con dolo o culpa grave. En tales procesos son distintos los sujetos y diferente la posición del Estado, que en el primero actúa como demandado y en el segundo como demandante (ver C-484-02). Estos roles y las pretensiones en cada uno de los procesos a veces no ha sido bien entendida.

No obstante lo anterior, es posible que se tramite un solo proceso, es decir, que en lugar de tramitar dos procesos se puedan deducir ambas pretensiones en uno solo para que en el evento de que el Estado fuere condenado y si existiere dolo o culpa grave del servidor público, en la misma providencia se condene al agente del Estado. Ello como consecuencia de la aplicación del artículo 19 de la Ley 678 que trata del llamamiento en garantía.

No obstante esta opción es poco utilizada.

3. Los requisitos para obtener una sentencia condenatoria son muy exigentes con relación a la prueba de los mismos. Las estadísticas muestran que son pocas las demandas que prosperan en esta materia, por insuficiencia probatoria respecto del elemento subjetivo (dolo o culpa grave). Igualmente, algunas presunciones de culpa grave o dolo implican una decisión judicial previa, por ejemplo “carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable” lo cual puede, igualmente, discutirse en el trámite del nuevo proceso de repetición. De otra parte, el art. 4 de la Ley 678, establece que es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes, y que el incumplimiento de este debe constituir falta disciplinaria.

Frente a tal circunstancia los comités de conciliación deciden que no se presenta el elemento subjetivo y no instauran las acciones.

Por último, en algunas sentencias los jueces han llamado la atención a las entidades para que no presenten acciones de repetición, cuando no se tienen claras las causales, ello por cuanto los comités de conciliación por temor a las

acciones disciplinarias, demandan por cualquier condena en contra de la entidad. En síntesis la acción de repetición no ha sido entendida por las entidades públicas.

4. Capacitación de los comités de conciliación en aspectos sustantivos, procesales, argumentativos y jurisprudencia relacionada con el tema.

Capacitación de los abogados de las oficinas jurídicas que tienen a cargo la representación judicial. Solicitar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que diseñe unos protocolos o manuales de intervención para las entidades públicas. Que las entidades públicas llamen en garantía a los servidores públicos conforme al art. 19 de la Ley 678 y así evitar que se surtan dos procesos, que pueden resultar costosos e inoportunos.

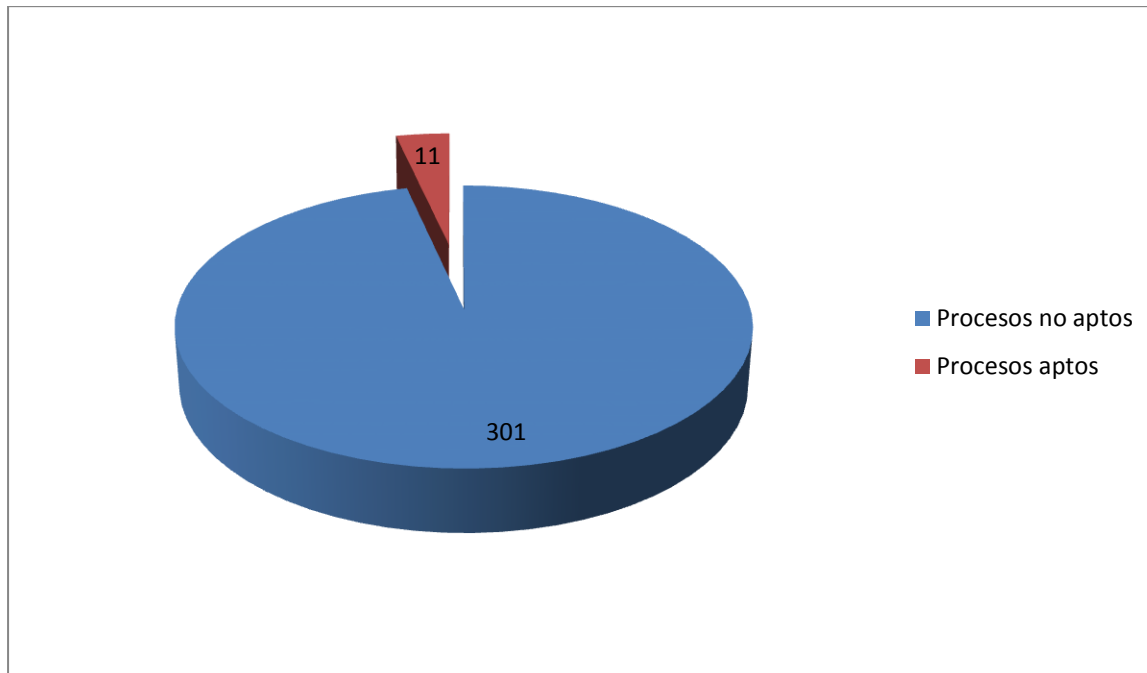
5. Confusión sobre la ocurrencia de una conducta dolosa o gravemente culposa y que la misma en realidad haya dado lugar a una indemnización, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.

Deficiencias probatorias en cuanto a los elementos estructurales: pago por indemnización a la víctima, condena judicial, culpa grave-dolo. Deficiencias argumentativas: premisas fáctica, jurídica y probatoria. Incorrecto manejo de las presunciones de culpa grave o dolo. Demasiado rigorismo de los jueces en cuanto a los requisitos de la acción. No se tiene claro el llamamiento en garantía.

De las respuestas a los cuestionarios aplicados se puede observar que la acción de repetición como herramienta jurídica que tiene el Estado para recuperar los dineros cancelados por condenas en contra de la entidad estatal no está siendo debidamente utilizada, como lo evidencia la respuesta del mismo Comité de Conciliación del Municipio de Medellín quien afirma que de 312 demandas pagadas en contra del Municipio de Medellín en los últimos cinco años, solo 11 fueron consideradas aptas para incoar la acción de repetición en contra del funcionario o ex funcionario público que con su actuar doloso o gravemente culposo dio origen a que dicha demanda fuera fallada en contra de la entidad estatal, esto quiere decir que solo el 3.5% de los

procesos estudiados por el Comité de Conciliación son considerados idóneos para iniciar la acción de repetición.

Gráfico. 2 Procesos estudiados para incoar la acción de repetición por el Municipio de Medellín



Fuente: elaboración propia

Lo más preocupante es que de ese 3.5% de los procesos aptos para entablar la acción de repetición hasta la fecha no se conoce uno solo que haya salido a favor del municipio, todos los procesos de acción de repetición instaurados por el Municipio de Medellín, han sido fallados en su contra, y el concepto por unanimidad es que estos fallos son basados, en su gran mayoría, en la falta de carga probatoria, pues los apoderados del ente gubernamental no aportan el material probatorio suficiente para que el fallo salga favorable, pero acá es donde no encaja el actuar de dichos abogados, pues las demandas deben basarse en las sentencias en contra de la entidad, y los jueces al emitir estas tienen la obligación de pronunciarse no solo de la responsabilidad del Estado, sino de la responsabilidad del agente que con su actuar doloso o gravemente culposo dio origen a dicha condena y de la repetición que se pueda entablar por parte del Estado en contra de este. Así las cosas, se hace necesario que

los jueces no dejen vacíos en los fallos condenatorios, y que los apoderados de los entes gubernamentales se apoyen en la jurisprudencia sobre el tema para así lograr una sentencia efectiva y favorable logrando recuperar las sumas pagadas por dichas condenas.

Tampoco se tiene conocimiento de que se haya sancionado disciplinariamente a un servidor público que en representación del ente municipal no haya hecho uso del medio de control de repetición o del llamamiento en garantía con el fin de buscar que los dineros pagados por las condenas vuelvan al erario y así no se configure un detrimento del patrimonio económico de la entidad municipal, hecho este que está tipificado por la norma como de obligatorio cumplimiento so pena de ser declarado responsable disciplinariamente.

Preocupa también el papel desempeñado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ya que es pasmosa su indiferencia al respecto donde es necesario el acompañamiento constante para salvaguardar los intereses jurídicos del Estado en cabeza del Municipio de Medellín; esta debe trabajar de la mano de la Oficina Asesora Jurídica del municipio para que los procesos instaurados por este busquen un mejor pronunciamiento a favor y se pueda proteger así el patrimonio que cada día se ve menguado por las cantidades de dinero pagado en virtud de las innumerables demandas en contra de la entidad territorial, en los diferentes estrados judiciales.

El Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quien es el facultado para entablar la acción de repetición o el llamamiento en garantía cuando el Municipio de Medellín, no hace uso de esta para recuperar los montos dinerarios cancelados por las demandas falladas en contra de las entidades municipales, tampoco se hace presente en este aspecto.

A la fecha no se conoce de algún proceso en el que haya intervenido el Ministerio Público, este no ha incoado la acción de repetición ante ningún juzgado o tribunal administrativo conocido por el no uso de dicho medio de control de parte del Municipio de Medellín. Esto evidencia una falta de control y el quebrantamiento de la norma por parte del Ministerio Público, lo cual conlleva a que cada día se disminuya aún más el patrimonio público, pues con un buen control ejercido por el ente gubernamental se

podrían proteger y, porque no, recuperar de una manera más efectiva los dineros pagados en dichas condenas.

5.1 Causas de la ineficacia de la acción de repetición

De la información obtenida a través del estudio de los diferentes procesos adelantados por el Municipio de Medellín y de los cuestionarios respondidos, se pueden evidenciar como causas de la ineficacia del medio de control en el ente estatal las siguientes:

- Una indebida presentación de las demandas por el equipo de abogados del municipio, esto se puede dar por la desactualización en los conocimientos sobre los requisitos exigidos por la ley actual para la elaboración de las mismas; también por la falta de utilización de los precedentes jurisprudenciales sobre la materia. Falta de seguimiento a los procesos por los apoderados, los que se desentienden del proceso una vez instaurada la demanda, también se presenta que los apoderados dejan vencer el tiempo de seis meses para impetrar las demandas.
- Deficiencia en la presentación de las pruebas, causa por la que el mayor número de procesos es fallado en contra del municipio, especialmente probar que el funcionario público obró dolosamente o con culpa grave. La constante decisión del Comité de Conciliación del Municipio de Medellín, de no incoar el medio de control de repetición por variados factores a saber: el miedo de represalias por parte del servidor público demandado, el amiguismo entre el servidor público y el comité, la politiquería reinante en los entes estatales, entre otros.
- El poco uso del llamamiento en garantía, que es la herramienta jurídica que evitaría la instauración del medio de control de la acción de repetición, por ende, el desgaste del sistema judicial, situación evidenciada por los reportes de la entidad donde es escaso la utilización de dicha figura jurídica.

- El desentendimiento de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado frente a las acciones de repetición que se pueden instaurar por el municipio para buscar la recuperación de los dineros pagados. No uso del llamamiento en garantía al servidor público que dio origen a la demanda por su presunto actuar doloso o gravemente culposo, con lo que se evitaría posiblemente otro proceso que incrementaría los gastos procesales. La poca intervención del Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quien es el facultado para incoar el medio de control de repetición cuando el ente estatal no hace uso de él.

6. DISEÑO METODOLÓGICO

El trabajo adopta una metodología de investigación aplicada, es decir, socio – jurídica, como quiera que tiene por objeto plantear una posible solución a la problemática del bajo uso de la acción de repetición por los entes estatales, en este caso concreto por el Municipio de Medellín. Es una investigación que utiliza diferentes metodologías para llegar a la respuesta de la pregunta, dándole un privilegio al método cualitativo, donde se tiene en cuenta la investigación bibliográfica sobre la materia, cuestionarios realizados al Comité de Conciliación del Municipio de Medellín, magistrados, jueces administrativos, procuradores, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Contraloría General de Medellín, autoridades de las que se obtuvieron datos estadísticos y análisis de documentos.

En ese sentido, se utilizaron los métodos cualitativos buscando el comportamiento del Municipio de Medellín frente a la acción de repetición; es decir, se recurrió a hechos históricos, pues se elabora al texto a partir de un breve recorrido por el trasegar de la responsabilidad del servidor público en Colombia, a través del tiempo. Asimismo, se analizaron documentos, por cuanto se realizó una revisión de la literatura consultada en bases de datos y escritos online (Calderón, 2016, pág. 14).

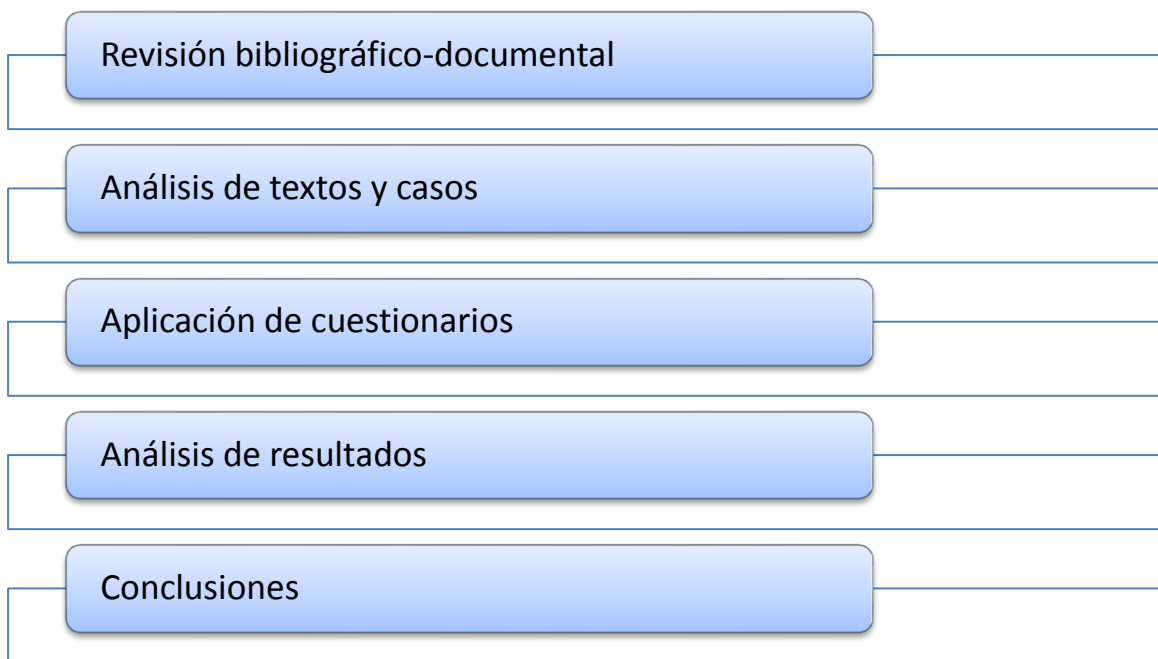
Para el cuestionario, se seleccionaron un máximo de cinco preguntas que fueran contestadas de acuerdo a la especialidad de cada uno de los servidores en mención, realizando dos interrogatorios, uno dirigido al Comité de Conciliación del Municipio de Medellín y otro encaminado a los demás entes que pueden tener injerencia en los procesos en los que se podría interponer la acción de repetición.

Con todo, la presente investigación se realiza revisando y analizando una muestra importante de procesos de acción de repetición adelantados en el Municipio de Medellín, teniendo presente un lapso de 5 años (2011–2015). La investigación tiene un enfoque práctico toda vez que se busca dar respuesta a preguntas concretas sobre cuáles son los recursos que a pesar de poder ser obtenidos vía acción de repetición, no

se están recuperando. Además, podrá ser un insumo para que la administración y los órganos de control actúen en concordancia.

En consecuencia, en la siguiente gráfica, se especificarán las fases utilizadas para llevar a cabo la investigación propuesta, la cual comienza con la revisión de la literatura seleccionada en bases de datos institucionales, y continúa con la aplicación de instrumentos, para finalizar con la redacción de las conclusiones. Así las cosas, las fases investigativas propuestas son:

Gráfico. 3 Fases de la Investigación



Fuente: elaboración propia.

Igualmente, en la investigación se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Lo cual ha sido la tendencia utilizada en las diversas exploraciones sobre las causas de ineficacia de la acción de repetición. Los *papers* científicos sobre el tema abordado utilizan un enfoque metodológico en sus investigaciones aplicadas o socio-jurídicas; en ellos los estudios han sido explicativos (Jiménez & Soler, 2012, pág. 77).

7. CRONOGRAMA

ACTIVIDAD	MES							
	OCT.	NOV.	DIC.	ENE.	FEB.	MARZO	ABRIL	MAYO
Revisión Documental de <i>papers</i> científicos	X							
Redacción del marco teórico		X						
Elaboración de cuestionarios			X					
Aplicación de cuestionarios					X			
Análisis de información recopilada						X	X	
Redacción del informe final								X

8. CONCLUSIONES

La acción de repetición no está cumpliendo con su fin principal que es el de proteger el patrimonio del Estado, siguiendo los principios de moralidad y eficiencia de la función pública; norma que en principio se enmarca dentro del ámbito civil, pero que por sus finalidades de prevención en el actuar del servidor público o de retribución tiende a recuperar los dineros pagados del erario por demandas, conciliaciones o cualquier otro medio de terminación de conflicto entre la entidad estatal y un tercero ajeno a esta, lo cual se encuadra dentro del perímetro disciplinario. Es por esto que se hace necesario que la regulación de la acción de repetición como medio de control para la protección y recuperación del patrimonio público, sea entendida como tal por todas las personas que de una forma u otra están al servicio del Estado, para lograr así frenar la corrupción existente y que el actuar del servidor público esté acorde a los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

El nuevo Código general del proceso, brinda un promisorio cambio que permite presagiar un mejor logro en la eficacia de la acción de repetición, como es un superior y continuo uso de la figura del llamamiento en garantía y con la unificación de jurisprudencia como recurso extraordinario para los usuarios y la administración pública, lo que conlleva a un fortalecimiento de antecedentes que permiten un análisis y una excelente interpretación de la acción de repetición para los comités de conciliación que propenden por la salvaguardia del patrimonio estatal.

Pero existe un obstáculo para lograr las metas propuestas y es la gran congestión en los despachos judiciales, donde se pueden encontrar procesos con tiempos record que dan una imagen negativa del actuar de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, procesos que en promedio logran una pronunciación de sentencia pasados seis o siete años después de iniciado, encontrándonos con casos que tienen más de diez años como el caso del proceso con Radicado 2006 – 1900 contra el Señor Luis Pérez Gutiérrez, el cual se encuentra en apelación ante el Consejo de Estado; lo más negativo de este asunto es que en la mayoría de estos pronunciamientos, la acción

de repetición entablada en contra de los servidores públicos que actuaron con dolo o culpa grave no prosperan por falta de pruebas, lo cual se está subsanando con los cambios realizados por el Código general del proceso.

En este punto se menciona que los litigios llevados a cabo con anterioridad siguen inmersos en el limbo jurídico, necesitando la creación de juzgados de descongestión que logren evacuar la gran cantidad de demandas contra la nación, obteniendo con esto que el patrimonio público se vea un poco menos afectado porque evita que estos valores se eleven cada día más a causa de la indexación del capital en condena.

En ese sentido, para lograr una mejor eficacia del uso de la acción de repetición, que redunde en una buena recuperación de las grandes sumas de dinero pagadas por demandas, conciliaciones o cualquier otra forma de terminación de un conflicto estatal con un tercero ajeno a esta (dinero pagado de las arcas del erario) se requiere además que:

El comité de conciliación en conjunto con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, han de elaborar un plan para que le den prioridad a los casos más contundentes que redundan en grandes cantidades de dinero del patrimonio público para evitar que los procesos entren en caducidad lo cual elevaría mucho más la cantidad a pagar.

Asimismo, es indispensable considerar la posibilidad de incluir en los comités de conciliación a la ciudadanía, lo cual puede ser por medio de una veeduría pública que garantice que las decisiones tomadas se produzcan buscando el beneficio tanto para la entidad como para la sociedad misma, la que verá que el patrimonio estatal está siendo vigilado y controlado por personas ajenas a la administración pública, entidad que no tienen intereses propios sino que están allí para monitorear el buen devenir de las actuaciones de los servidores públicos, logrando así que por medio de los procesos se lleguen a recuperar satisfactoriamente los inmensos recursos públicos pagados por condenas o conciliaciones en contra del Estado, recursos que se podrían utilizar en el mejoramiento de vida de la comunidad.

Igualmente, se propone modificar el tiempo de caducidad para impetrar la acción que debería ser como lo es un proceso ejecutivo que tiene como tiempo de caducidad cinco años conforme al numeral 11 del artículo 136 del CPACA, este término de dos

años es muy apremiante lo que hace que las demandas se presenten con descuidos en los aspectos probatorios. Otras acciones más son:

Utilizar la unificación de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, en cuanto a la acción de repetición se refieren, divulgando dichos conceptos para así buscar prevenir el actuar sea por acción u omisión de forma dolosa o gravemente culposa de los servidores de las entidades públicas.

Evitar errores en las demandas para prevenir el desgaste de la justicia actuando de forma preventiva, activa y en coordinación de los abogados y los comités de conciliación.

Revisar el criterio de valoración de la prueba, ya que estas deben ser apreciadas en conjunto de acuerdo a las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades que están prescritas en la ley para la existencia y validez de ciertos actos.

Aplicar con mayor frecuencia el llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad estatal para evitar el aumento de los montos.

Utilizar las pólizas de responsabilidad por manejo y buscar hacerla extensiva al personal directivo lo cual evita que estos busquen la figura de la insolvencia.

Solicitar al juez administrativo que compulse copias tanto a la Procuraduría como a la Contraloría de manera que estos puedan investigar cualquier actuación negligente del servidor público contra el cual se pretende repetir.

Exigir al Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, para que instaure el medio de control de repetición ya que es el legalmente obligado a hacerlo cuando el ente municipal no la impetra.

Ajustar el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución, para que se le permita al Contralor General de la Nación, como parte de la gestión fiscal y de la recuperación de los bienes del Estado, para que este ejerza la acción de repetición.

Proponer una disponibilidad presupuestal que garantice el pago de condenas con lo que se puede agilizar la presentación de la demanda de acción de repetición.

Buscar la resolución de los conflictos entre administración y sus funcionarios en sede administrativa respondiendo así al nuevo esquema del constitucionalismo moderno el que busca por medio de las adecuaciones tecnológicas realizadas al

derecho administrativo la celeridad, la economía, la eficacia y la imparcialidad, entre otros la resolución de los conflictos planteados en su jurisdicción, garantizando un acceso a la justicia de forma efectiva con eficacia y una pronta declaración de la decisión judicial tomada buscando la protección de los derechos fundamentales.

En síntesis, el servidor público debe siempre buscar la excelencia en el cumplimiento de sus funciones, algo que la sociedad espera de forma constante, lo que repercute en un buen manejo de los bienes e intereses de la sociedad y en la eficiencia y salvaguardia del patrimonio público. Por lo tanto, la selección de los servidores públicos debe hacerse teniendo en cuenta no solo sus conocimientos y especialidades para los cargos a desempeñar en las entidades estatales sino también tener en cuenta su vida pública, para que no sea por conveniencia política como suele hacerse, teniendo puestos amañados al antojo del mandatario del momento, lo que crea un mal ambiente de trabajo y que se puede prestar para malos manejos de los recursos públicos, llegando a presentarse detrimento del patrimonio estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Calderón, P. (2016). *La acción de repetición y el llamamiento en garantía en la jurisprudencia colombiana*. DIXI, 1-23.
- Cardona, E. G. (1995). *La responsabilidad del Estado en la Constitución del 91*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.
- Constitución política*. (20 de Julio de 1991). Bogotá, Colombia: Gaceta constitucional.
- Contraloría General de Medellín. (2014). *Auditoría especial litigios y demandas*. Medellín.
- Decreto 1069. (26 de Mayo de 2015). *Decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 49523.
- Decreto 1716. (14 de Mayo de 2009). *Reglamentación de la conciliación*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 47349.
- Gaceta judicial. (1962). *Gaceta judicial*, pág. 94.
- Jiménez, W., & Soler, I. (2012). *Causas de ineficacia de la acción de repetición en Colombia y sus posibles correctivos*. *Diálogos de saberes*, 65-80.
- Legis Móvil. (2015). *Baja Eficiencia de la Acción de Repetición en el Estado*. Bogotá: Legis.
- Ley 42. (27 de Enero de 1993). *Organización del sistema de control fiscal*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 40732.
- Ley 57. (15 de Abril de 1887). *Código civil*. Bogotá, Colombia: Diario oficial.
- Ley 446. (7 de Julio de 1998). *Descongestión en la justicia*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 43335.
- Ley 640. (5 de Enero de 2001). *Normas generales de la conciliación*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 44303.
- Ley 678. (3 de Agosto de 2001). *Reglamentación de la acción de repetición*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 44509.
- Ley 1285. (22 de Enero de 2009). *Reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 47240.
- Ley 1437. (18 de Enero de 2011). *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 47.956.

- Ley 1474. (12 de Julio de 2011). *Estatuto anticorrupción*. Bogotá, Colombia: Diario oficial 48128.
- Medellín, Contraloría General de. (2014). *Auditoría especial litigios y demandas*. Medellín.
- Medellín, Municipio de. (2016). *Litigios y demandas*. Medellín.
- Moreno, D. Y. (2014). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Temis S. A.
- Muñoz, M. B. (1998). *Responsabilidad de los jueces y del Estado*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Procuraduría General de la República. (2011 de 2011). *Concepto* .
- Rodríguez, L. (2015). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Temis.
- Sentencia C-479, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Alfredo Martínez Caballero (Corte Constitucional 13 de Agosto de 1992).
- Sentencia C-484, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra (Corte Constitucional 25 de Junio de 2002).
- Sentencia T-733 , M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto (Corte Constitucional 15 de Octubre de 2009).
- Sentencia C-826, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva (Corte Constitucional 13 de Noviembre de 2013).
- Torres, A. (2004). *La acción de repetición, eficacia en la jurisdicción contenciosa administrativa en el Departamento de Boyacá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UNIVALLE. (Noviembre de 2008). *Univalle*. Obtenido de http://gicuv.univalle.edu.co/documentos/documentos_procesos/gestion_control/m anuales/MP-03-01-05.pdf
- Vidal, J. (1997). *Derecho administrativo*. Bogotá: Temis S. A.

ANEXO A. APLICACIÓN DE ACCIONES DE REPETICIÓN

ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS
1. Proceso Judicial, Conciliación o cualquier otra forma de resolver conflictos	A. Adelantar proceso conciliatorio o cualquier otra forma de resolución de un conflicto emitido por la Ley.	Órgano Judicial/ Ministerio Público / Comité de Conciliación	Demanda o Solicitud Interesado
	B. Declarar fallo condenatorio en contra de la Universidad o acordar proceso conciliatorio	Juzgado o tribunal	Sentencia o Acta Conciliatoria
	C. Realizar acuerdo de pagos con el beneficiario de la sentencia o del acuerdo conciliatorio.	Rector	Acuerdo de Pago
2. Cumplimiento de la Sentencia o del acuerdo	A. Ejecutar los pagos de acuerdo con la sentencia o Acta de Conciliación	Jefe de la Sección de Pagaduría	Ordenes de Pago
	B. Realizar el último pago de acuerdo con la sentencia o el acuerdo.	Jefe de la Sección de Pagaduría	
	C. Informar al Ordenador de Gastos sobre la terminación del acuerdo de pagos según sentencia o acuerdo.	Jefe de la Sección de Pagaduría	Carta
3. Estudio de la procedencia de la Acción de Repetición	A. Verificar la información y remitir al Secretario del Comité de Conciliación. ▲	Ordenador de Gastos	Carta
	B. Registrar el estudio de la acción de repetición y remitir a la Oficina Jurídica	Secretario del Comité de Conciliación	Expediente
	C. Recepcionar el caso y remitir al Abogado correspondiente que estudio el caso inicialmente antes de la sentencia o el acuerdo.	Jefe Oficina Jurídica	Carta
	D. Emitir concepto sobre la aplicación de la acción de repetición.	Abogado	
	E. Remitir el concepto al Secretario del Comité de Conciliación	Abogado	Concepto
	F. Registrar el concepto de la Oficina Jurídica, sacar copias y enviar a los miembros del Comité de Conciliación	Secretario del Comité de Conciliación	
	G. Citar a junta a los miembros del Comité de Conciliación	Secretario del Comité de Conciliación	

ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS
	H. Adoptar la decisión respecto de aplicar la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta	Comité de Conciliación	Acta de reunión
4. Aplicación de la Acción de Repetición	A. Recomendar al Rector la procedencia sobre la acción de repetición	Comité de Conciliación	Comunicación
	B. Aprobar la procedencia o no de la acción de repetición ▲	Rector	Resolución
	C. Definir el abogado apoderado que llevará el caso de acción de repetición	Rector / Jefe Oficina Jurídica	
	D. Remitir información (documentación soporte del caso) al Abogado Apoderado	Secretario del Comité de Conciliación	Expediente
	E. Rendir los informes correspondientes (ver políticas y condiciones generales) en los tiempos estipulados.	Secretario del Comité de Conciliación	Informe
	F. Ejecutar la acción de repetición ante el Juez o tribunal.	Abogado Apoderado	
	G. Llevar a cabo el proceso de la acción de repetición y fallar	Juzgado o tribunal	Sentencia

Fuente: (UNIVALLE, 2008).