

**Eficacia del Medio de Control de Repetición en el Régimen Jurídico entre los años 2016-
2017 en la Gobernación del Meta**



Iván Pavel Madero Pérez y Martha Liliana Uribe Cruz

Universidad de la Costa

Extensión Villavicencio

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Villavicencio - Colombia

26 de noviembre de 2021

**Eficacia del Medio de Control de Repetición en el Régimen Jurídico Entre los Años 2016-
2017 en la Gobernación del Meta**



Iván Pavel Madero Pérez y Martha Liliana Uribe Cruz

Rosa del Pilar Márquez Sarmiento

Directora de tesis monográfica

Universidad de la Costa

Extensión Villavicencio

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Villavicencio - Colombia

26 de noviembre de 2021

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Agradecimientos

Agradezco rotundamente a nuestras familias por apoyarnos y acompañarnos en cada paso, en especial a María Elisa Cruz, por ser una mujer de ejemplo, emprendedora y fuerte, por guiarme y apoyarme, a Rodrigo Jara, por ser el mejor esposo y compañía, quien también me poyo en mis dificultades y me enseñó a no rendirme por mis sueños, este trabajo de grado es en agradecimiento a todas las personas que nos aportaron en nuestro crecimiento y que se pueden ver reflejados en este trabajo.

Martha Uribe Cruz

Agradezco a Dios por acompañarme en cada paso de mi vida, a mi esposa Pola y a mis hijos David y Ana María, por la comprensión, paciencia, ayuda y el tiempo que les robé por no estar cuando me necesitaban, debido al enfoque que hice sobre la Universidad. Agradezco a mi padre Gilberto por siempre estar apoyándome en cada paso que doy, a mis hermanos Patico y Germán por la ayuda, a mis ángeles mi querida madre y a mi hermano que desde el cielo me acompañan y me dan fortaleza, por último, agradezco a mi compañera Martha que con su ayuda cumplimos una meta y un sueño.

Iván Madero Pérez

Resumen

El medio de control de repetición se encuentra consagrado en la constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 90, con el fin de resarcir los daños causados por agentes del Estado, sin embargo, se encuentra la ineficacia debido a las altas demandas de los ciudadanos que comprometen el erario. Este trabajo está encaminado a la investigación y determinar posibles soluciones para la ineficacia y reducción del medio de control de repetición basándose en datos estadísticos de la Gobernación del Meta, iniciando con una evolución histórica, legal y jurisprudencial, además de teorías que encaminan el establecimiento de las bases de la investigación, dando como resultado las circunstancias que propician la ineficacia del medio de control de repetición.

Palabras clave: medio de control de repetición, responsabilidad del Estado, aplicación del medio de control, comité de conciliación y Gobernación del Meta

Abstract

The means of repetition control is enshrined in the Politicas Constitution of Colombia of 1991 in it's article 90, in order to compensate the damages caused by State agents, however, it is ineffective due to the high demands of the citizens. that compromise the treasury. This work is aimed at research and determining possible solutions for the inefficiency and reduction of the means of repetition control based on statistical data from the Government of Meta, starting with a historical, legal, and jurisprudential evolution, as well as theories that guide the establishment of the bases of the investigation, resulting in the circumstances that favor the infectivity of the repetition control medium.

Keywords: mans of repetition control, responsibility of the State, application of the means of repetition control, conciliation committee, Government of Meta

Contenido

Lista de Tablas y Figuras	9
Planteamiento del problema	10
Objetivos	14
Justificación	15
Delimitación	17
Capítulo I	18
Marco Teórico	18
Antecedentes de Investigación	18
Generalidades de la Responsabilidad	22
Elementos Comunes de la Responsabilidad Civil	26
Bases Teóricas	29
Teorías Sobre la Responsabilidad de la Administración y sus Funcionarios	32
El Medio de Control de Repetición	34
Naturaleza del Medio de Control de Repetición	37
Características del Medio de Control de Repetición	38
Elementos Concurrentes para la Declaratoria de Repetición	46
Referentes Contextuales	49
Referentes Históricos	54

EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN	8
Antecedentes en Europa	54
Antecedentes en el Derecho Colombiano	56
La Responsabilidad del Estado y sus Agentes	57
Responsabilidad de los Servidores Públicos en Colombia	62
Marco legal	64
Capítulo II	70
Metodología	70
Tipo de Investigación	70
Método de Investigación	72
Técnicas de Investigación	72
Instrumentos de Recolección de la Información	72
Análisis e Interpretación de Resultados	72
Análisis y Discusión de Resultados	73
Aplicación del Medio de Control de Repetición en la Gobernación del Meta años 2016-2017	73
Integrantes del Comité de Conciliación de la Gobernación del Meta	74
Procedimiento Para Ejercer el Medio de Control de Repetición por Parte de la Oficina Jurídica de la Gobernación del Meta	76
Ejemplo de Aplicación del Medio de Control de Repetición	77
Resultados Gestión del Comité de Conciliación de la Gobernación del Meta	78
Conclusiones	82
Recomendaciones	84
Referencias	86

Lista de Tablas

Tablas

Tabla 1.1. *Características del Medio de Control de Repetición*.....38

Tabla 1.2. *Sentencias Corte Constitucional Medio de Control de Repetición*.....68

Tabla 2.1. *Actas Comité de Conciliación Gobernación del Meta 2016*.....79

Tabla 2.2. *Actas Comité de Conciliación Gobernación del Meta 2016*.....79

Planteamiento del problema

El medio de control de repetición fue consagrada en el artículo 90 de la Constitución política de Colombia bajo la premisa de alcanzar un estado más moderno, responsable y activo frente al ciudadano, debido a ello previó en el inciso segundo del artículo 90 lo siguiente: “En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este”.(Constitución Política de Colombia, 1991, como se citó en Uribe, J. y Maldonado, R., 2016, p. 6) Para la época la decisión de hacer responsables a los agentes del Estado por daños causados no resultaba novedosa, como tampoco lo es su crónica ineficacia, con la salvedad de que para 1991 tal determinación se había elevado a rango constitucional.

La sentencia 832 de 2001 definió el medio de control de Repetición como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios

el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción contencioso- administrativa por los daños antijurídicos que les haya causado (Corte Constitucional, 2001).

En la Sentencia 00262 de 2018 el Consejo de Estado, precisó que la prosperidad del medio de control de repetición está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos: “a) la existencia de una condena judicial o de un acuerdo conciliatorio que impuso a la entidad estatal demandante el pago de una suma de dinero; b) que el pago se haya realizado; c) la calidad del demandado como agente o ex agente del Estado y d) la culpa grave” (Congreso de la República de Colombia [CRC], 2001).

Para contextualizar la importancia que han venido cobrando las demandas contra el Estado, vale la pena reseñar que en la última década se ha presentado un aumento significativo

de la Acción Civil cuyo carácter patrimonial compromete dineros públicos para el cumplimiento de los fallos de primera y segunda instancia proferidos por los jueces de la República o como consecuencia de conciliaciones.

Tomando como referencia el sistema integral de información financiera (SIIF), en la ejecución presupuestal por concepto de sentencias y conciliaciones de la Administración Central Nacional, se observa un comportamiento creciente al pasar de \$251.040 millones en 2003 a \$1.2 billones en 2013 (precios constantes de 2013) esto es, un incremento del 395% (Contraloría General de la República [CGR], 2014)-

Entre tanto y acorde con el informe de gestión 2020 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para el año 2020 los procesos judiciales en contra del Estado ascienden a 333.021 con un total de pretensiones de \$425,8 billones, siendo tan solo en 664 de ellos en los que dicha entidad pudo intervenir lo que denota de plano, la incidencia que pueden estar representados para la Administración pública las pretensiones de los afectados por decisiones de servidores públicos que han dado origen a fallos judiciales o conciliaciones onerosas para el Estado y que en muchas ocasiones, como se tratará de demostrar con la investigación propuesta, se hace imposible de pagar por parte de las entidades involucradas.

La función pública se rige por principios generales del Derecho y su finalidad es hacer más eficaces sus resultados, entre los cuales el de Responsabilidad (,) destaca, pues los servidores públicos deben adelantar sus acciones con la plena precaución de salvaguardar los recursos del erario; pero cuando la conducta desplegada por el funcionario reviste dolo o culpa grave y como consecuencia el Estado se ve obligado a reconocer pagos mediante sentencia judicial, conciliación u otra figura de terminación de un proceso contencioso administrativo, la

entidad debe cumplir con el deber de considerar los aspectos que determina la ley para interponer la acción de repetición contra el servidor causante del daño antijurídico.

La ley 678 de 2001 establece el medio de control de repetición como un deber a cumplir, esto es, que no depende de la voluntad de la administración ya que, al configurar un deber a desarrollarse, debe apuntar a proteger los recursos públicos, de allí que se defina como una función de carácter público, al intentar recuperar el daño patrimonial causado en la reparación del daño (CRC, 2001, Ley 678)

Una problemática común en el tema de investigación resulta ser el tiempo promedio de sentencia en un proceso ante el contencioso administrativo como lo afirma Duque en su trabajo de investigación, [...]que en la segunda instancia tramitada en el Consejo de Estado, el 75% de las sentencias absuelven al agente estatal, entre otras por las siguientes razones: por no existir responsabilidad del Estado y revocarse el fallo condenatorio; porque la petición del llamamiento en garantía no reúne las exigencias legales, en virtud a que el agente estatal no tiene oportunidad de defenderse y controvertir las pretensiones de la demanda en el proceso; porque no se acredita la existencia de dolo o culpa grave del agente estatal, dado que no se allega al proceso la prueba que acredite la condena a reparar daños antijurídicos por parte de la entidad estatal. (Duque, 2012, p. 147) lo que da indicios de la escasa efectividad de la acción en mención.

Lo anterior deja entrever obstáculos de carácter procedimental y jurídico acerca de la eficacia de la administración pública para salvaguardar el patrimonio público a partir de una correcta defensa, y que se derivan de la poca diligencia y descuido demostrado en la presentación de este tipo de demandas al no acreditar exactamente requisitos como:

- Identificación de la calidad del agente

- Existencia de condena, conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos.
- El pago efectivo por parte de la entidad
- Dolo o culpa grave del servidor público

Así las cosas, de acuerdo con la Contraloría General de la República analiza, la carencia, deficiencia o indebido material probatorio allegado a cada una de las demandas presentadas por el Estado para la procedencia de la acción de repetición no han permitido conceder y por consiguiente hacer efectiva la acción de repetición, situación que genera desgaste y congestión en la administración de justicia, poca efectividad en el cumplimiento de la finalidad de la acción y en algunos casos, podría configurarse un detrimento patrimonial del erario público por la sumas pagadas y no recuperadas y adicionalmente, por los costos administrativos generados por la interposición de la demandas, solo para dar cumplimiento a un mandato legal (CGR, 2014, p.7).

En relación con lo anterior se estima el motivo por el cual se plantea la presente investigación que de acuerdo con la ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia de 1991, coadyuvan a determinar el grado de eficacia del medio de control de repetición.

¿Cuáles son las causas más relevantes de la inoperancia de la ley 678 de 2001 en materia del medio de control de repetición contra los funcionarios públicos, que por su conducta y actuaciones han causado daño al patrimonio público en la Gobernación del Meta en los últimos años periodo 2016-2017?

Objetivos**General**

Determinar la eficacia del medio de control de repetición que se ejerce contra servidores o exservidores públicos para lograr la recuperación de los dineros pagados por la administración por concepto de conciliaciones, sentencias judiciales u otra forma de terminación de conflictos entre los años 2016-2017 en la Gobernación del Meta.

Específicos

Reseñar la evolución histórica, legal y jurisprudencial del medio de control de repetición, así como las premisas que originan la aplicación del medio de control de repetición en contra de los servidores o exservidores públicos.

Analizar los resultados de la aplicación del medio de control de repetición durante los años 2016-2017 en la Gobernación del Meta.

Establecer las circunstancias que propician la ineffectividad de la aplicación del medio de control de repetición en contra de los funcionarios públicos causantes del daño antijurídico entre los años 2016-2017 en la Gobernación del Meta y proponer alternativas de mejora.

Justificación

La investigación propuesta adquiere su importancia en razón de la necesidad que se presenta de analizar la eficacia del medio de control de repetición conforme a las circunstancias que rodean la realidad jurídica y presupuestal de la Nación, en tal sentido, se pretende analizar la eficacia que ha tenido esta acción a la hora de recuperar el dinero pagado por el Estado en los años 2016-2017 en la Gobernación del Meta como consecuencia de conciliaciones y sentencias judiciales derivadas del dolo o culpa grave de sus agentes. Igualmente, se determinarán las recomendaciones necesarias para que este mecanismo realmente sea efectivo por lo que se plantean las siguientes fases de la investigación tomando como referencia a Gómez (2015):

- Se realiza un recuento histórico, legal y jurisprudencial de esta acción, enfocándonos especialmente en lo discutido durante la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1991
- Se analizan los motivos tenidos en cuenta a la hora de promulgarse la ley 678 del año 2001.
- Se revisan los requisitos establecidos para la procedibilidad de la acción de repetición y la acción de reparación directa, con el fin de revisar el conflicto que se genera al iniciar la acción de repetición después de la acción de reparación directa.
- Se analizan los resultados de la aplicación de la acción de repetición entre los años 2016-2017 en la Gobernación del Meta.
- Se exponen los motivos que no permiten a esta acción funcionar de la manera deseada por los constituyentes de 1991.

Es importante recordar que este medio de control coadyuva en la aplicación de los principios que rigen la gestión pública y conmina a los servidores o agentes a adoptar conductas que salvaguarden el interés general y el cuidado del patrimonio público.

Es de suma relevancia determinar y estudiar la cantidad creciente de acciones interpuestas ante lo contencioso administrativo que cursan en contra del Estado por distintas falencias y errores cometidos relacionados con sus obligaciones y funciones que le han sido encomendadas por mandato constitucional y legal, lo cual dio como resultado a través de la ley 1444 de 2011 la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), institución encargada precisamente de procurar la reducción de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Tomando como referencia las cifras de demandas en contra del Estado, los fallos proferidos por los jueces de la República y las sumas que se han visto obligadas a pagar las entidades involucradas, así como las acciones que estas han emprendido en procura de lograr reembolsos de dineros por parte de los agentes causantes de los daños al erario, se hace importante y necesario determinar los elementos constitutivos de la problemática a investigar y los retos en la aplicación del medio de control de repetición para lograr cumplir con su objetivo principal de compensar el pago de dineros que ha realizado el Estado como resultado de una conducta dolosa o gravemente culposa de servidores o exservidores públicos.

La investigación propondrá recomendaciones para que este medio de control procure aumentar su efectividad y se convierta en un garante del resarcimiento del daño antijurídico ocasionado al Estado.

Delimitación

- Línea de investigación: Convivencia, Paz y Justicia- Neurociencia Cognitiva y Salud Mental
- Sub-línea: Relaciones Individuo-Estado, Democracia y Ciudadanía.
- El área que se abordará es Derecho Público y la sub-área Derecho Administrativo, la investigación a desarrollar será jurídica o básica.
- Delimitación Espacial: Gobernación del Meta
- Delimitación Temporal: 2016-2017

Capítulo I

Marco Teórico

Antecedentes de Investigación

Para la presente investigación resulta de gran importancia hacer algunas consideraciones de orden conceptual que faciliten el entendimiento del tema y problema que se aborda. Como el objetivo general lo sugiere vale la pena reseñar el significado del término eficacia que según la RAE lo define como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera” (Real Academia Española, 2014, definición 1), por lo cual es necesario recordar que el objetivo del medio de control de repetición es en primer término la salvaguarda del erario, y en segunda instancia un mecanismo jurídico netamente resarcitorio, para lo cual se espera que revista el debido alcance de los fines por lo cual fue creada.

De igual forma es preciso definir el concepto de ‘responsabilidad’ dado por la RAE así: “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente” (Real Academia Española, 2014, definición 4), término que es fundamental para dilucidar la temática y en especial la problemática que más adelante se aborda. Si nos referimos a la definición de acción podemos afirmar que es en sentido procesal, derecho a acudir a un juez o tribunal recabando de él la tutela de un derecho o de un interés; y el concepto de la palabra repetir según la RAE como el acto de reclamar contra tercero, a consecuencia de evicción, pago o quebranto que padeció el reclamante.

Ahora bien, si hablamos desde la óptica eminentemente jurídica podemos decir que la responsabilidad “se entiende como la obligación de asumir las consecuencias de un acto, de un hecho o de una conducta” (Martínez, G., 2003, p. 3), quien a su vez la clasifican de acuerdo con el enfoque que se les brinde:

- Moral: Surge cuando se desconocen normas o pautas espirituales relacionadas con los principios y valores que regulan nuestro comportamiento en la sociedad
- Ética general: Surgen cuando se desconocen las normas del buen comportamiento ciudadano, que son las que buscan organizar la vida del individuo dentro de su comunidad.
- Ética profesional: Menciona las pautas que se deben respetar en el ejercicio de una actividad determinada (Martínez, 2013, p. 3)
- Jurídica: El Estado como ente regulador de las relaciones de los individuos y de los servidores públicos (esta distinción por la responsabilidad en que se pueden ver inmersos estos últimos) consagra una serie de consecuencias a que debe verse abocado quienes no sigan sus pautas de comportamiento, dado que como es sabido estas buscan el equilibrio entre los derechos de los asociados (convivencia pacífica, el respeto de principios y valores colectivos de la comunidad), por tal motivo ha planteado los siguientes tipos de responsabilidades:
 - Contravencional: Como características son impuestas por funcionarios administrativos, y se presentan cuando se desconocen normas preventivas o protectoras de algunos derechos.
 - Penal: Consiste en la obligación que tiene la persona que ejecuta una conducta prohibida por la normatividad penal.
 - Civil: Se define por la doctrina como la obligación de asumir las consecuencias patrimoniales y económicas de un hecho, acto o conducta (Martínez, 2003, citado en Gómez, 2015, pp. 25-26).

- Disciplinaria: Son las normas estipuladas por el Estado que regulan el comportamiento de sus servidores públicos.
- Fiscal: Menciona las pautas dadas en el manejo del patrimonio público, entendido este en un término amplio, dinero o cualquier clase de bien. Las dos últimas son aplicables a los servidores públicos o particulares que ejercen tales funciones (Martínez, 2003, citado en Gómez, 2015, pp. 26)

La Constitución Política de Colombia del año 1991 se refiere al medio de control de repetición en el inciso segundo del artículo 90 así: “En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá de repetir contra este” (Constitución Política de Colombia [CPC], 1991). Adicional la carta magna introdujo aspectos fundamentales de lo que se conoce como la responsabilidad de los servidores públicos, en el artículo 6 (sexto) determina que estos son responsables por contravenir la ley, por omisión o por extralimitación en el ejercicio de sus funciones; el artículo 121(ciento veintiuno) hace alusión a que ningún funcionario podrá atribuirse funciones distintas a las que le permite la misma Constitución y la ley así como el artículo 124 (ciento veinticuatro) estipula que la ley definirá la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva Uribe (2014). Pero a pesar de lo consagrado en la carta política para dar inicio del medio de control de repetición por parte del Estado, no se produjo un cambio significativo en lo referente al trato jurisprudencial que se venía otorgando, aunque dejó a la ley definir su reglamentación, ello ya lo venía abordando la legislación contencioso-administrativa, para lo cual el Estado acudía a esa instancia para dar inicio mediante la figura de la acción de reparación directa (Duque ,2012, p.141).

Asimismo, el Estado no tenía el deber de instaurar dicha acción, teniendo en cuenta que sólo este aspecto se consideró al producirse su reglamentación diez años después a través de la ley 678 de 2001.

Ahora para contextualizar debemos definir la acción de repetición de acuerdo con lo preceptuado por la ley 678 de 2001 en el artículo segundo:

La Acción de Repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que a causa de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercerá contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial (CRC, 2001, Ley 678)

La mencionada norma se estableció para que la administración recuperara las sumas pagadas como consecuencia de las conductas dolosas o gravemente culposas de las agentes estatales originadas en fallos condenatorios contra el Estado, a lo cual Juan Galindo en el Boletín de Derecho Público afirma:

Gracias a la Ley 678 de 2001, por medio de la cual se reglamentó la determinación patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la Acción de Repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, se le brindaron herramientas a la Administración Pública para que pudiera utilizar esta vía para el reembolso de los dineros pagados con ocasión de las indebidas actuaciones de sus empleados, ocurridas dolosamente o con culpa grave, como también para proteger sus derechos (Galindo, 2006, p.77).

De esta forma se deja clara la finalidad del medio de control de repetición como de interés público, garante del patrimonio público y herramienta de lucha contra la corrupción Uribe (2014)

. Teniendo en cuenta la importancia que empezó a revestir esta acción el Consejo de Estado señaló:

Es una acción de responsabilidad patrimonial que permite recuperar u obtener ante la jurisdicción el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas en virtud del reconocimiento indemnizatorio impuesto judicialmente al Estado en una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la acción u omisión gravemente culposa o dolosa de un servidor o ex servidor público suyo o de un particular investido de una función pública (Corte Constitucional [CC], 2002, C-482).

Una vez la carta constitucional estimó la posibilidad de defender el patrimonio público a costa de repetir contra un servidor, ex servidor o particular que haya desempeñado funciones públicas, se dejó por fuera las consecuencias de orden legal que pudiesen acarrear la omisión de salvaguardarlo por lo que se volvió costumbre apelar al código contencioso administrativo, determinando como referencia para aplicar la caducidad el término de dos años para iniciar la acción, eso sí adoptando los preceptos de dolo y culpa grave consagrados en el código civil colombiano.

Generalidades de la Responsabilidad

Según Gómez y partiendo de un enfoque civilista y tomando como referencia los primeros principios de los romanos quienes inicialmente se ocuparon de establecer las diferencias entre responsabilidad penal y civil, esto es entre pena y reparación, para finalizar con la obligación de indemnizar cuando se causa un daño (2015). Posteriormente, a través de la culpa aquiliana, o acción u omisión violatoria del derecho ajeno, independiente del no cumplimiento de una obligación contractual se concretó en el código civil francés en su artículo 1382 que

“cualquier acto del hombre que cause un daño a otro, obliga a aquel por cuya culpa ha ocurrido, a repararlo” (Gómez, 2015, pp. 27-28) , así mismo en el artículo siguiente de la misma norma dice que “cada uno es responsable del daño que ha causado, no solamente por sus actos, sino por negligencia o imprudencia” (Gómez, 2015, p. 28), esta norma civil obtuvo cada vez mayor acogida hasta el punto de que al momento de terminarse con el concepto de irresponsabilidad del Estado se dio inicio con la estructuración doctrinaria de la responsabilidad de las entidades de derecho público acudiendo a los sistemas consagrados en la legislación civil para tratar de resolver los “problemas surgidos entre el Estado y los particulares a raíz de las actividades encaminadas a la prestación de los servicios públicos” (López, 2001, p. 2).

Ahora bien, podemos definir desde el ámbito jurídico a la responsabilidad como una institución proveniente del término ‘responder’,

El cual significa de manera genérica, dar o rendir cuentas a otros u otras personas por nuestros actos. La responsabilidad puede ser entendida de manera general, como la situación en que se encuentra una persona (jurídica o natural) para asumir las consecuencias que ocasiona un acto, hecho u omisión antijurídico y lesivo de interés legítimo (López, 2001, p. 19).

La responsabilidad es un tema común en distintas áreas del derecho razón por la cual debemos hacer claridad en los tipos en que se manifiesta de acuerdo con Gómez (2015):

- Penal: Tanto la norma sustantiva como procesal se aplica a los particulares como a quienes ejercen funciones públicas. En este caso la ley 599 de 2000 o código penal ofrece una definición propia en su artículo 20:

Para todos los efectos de la Ley penal, son servidores públicos los miembros de corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades

descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se consideran servidores públicos los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejercen funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política. (CRC, citado en Gómez, 2015, p.29).

Ahora bien, si nos referimos a tipos penales aplicables solo a servidores públicos el título XV del código penal versa sobre los delitos contra la administración pública.

- Fiscal: Al respecto puede señalarse que esta responsabilidad es esencialmente resarcitoria; como función, aun cuando el proceso sea adelantado por contralorías, materialmente puede calificarse de función administrativa y al encuadrarse dentro de los diferentes regímenes de responsabilidad a que están sujetos los servidores públicos se trata de una regulación autónoma e independiente que tiene su propia causa en la necesidad de proteger el patrimonio público como derecho de carácter colectivo. (Gómez, 2015, p.30).

Vale la pena recalcar en que esta responsabilidad deriva el proceso de responsabilidad fiscal el cual busca indemnizar al Estado por la actuación dolosa o gravemente culposa del agente estatal en el desarrollo de la gestión fiscal.

- “Civil: Es de carácter eminentemente patrimonial y en consecuencia busca es el resarcimiento de los daños causados, lo que encuentra aún mayor sustento si nos referimos a Higueta quien afirma la naturaleza patrimonial que reviste a la acción de repetición regulada por la Ley 678 de 2001, independientemente de las demás medidas tomadas por la administración contra el funcionario contra quien se repite (destitución del cargo, inhabilidad, entre otras)” (Gómez, 2015, p. 31).

➤ Administrativa: Es de naturaleza patrimonial y se concibe cuando los agentes del Estado “en ejercicio o con ocasión de sus funciones producen daños y perjuicio la Constitución de 1991 la denominó (art. 90) como responsabilidad patrimonial del Estado originada en un daño antijurídico de las entidades públicas” (Martínez y Martínez, 2003, citado en Gómez, 2015, pp.31-32).

➤ Disciplinaria: la cual se fundamenta en las funciones del ministerio público emanadas del artículo 277 de la Carta Política así:

“El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, tenga las siguientes funciones: Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley” (Gómez, 2015, p. 32).

Para lo anterior se promulgó el Código Único Disciplinario ley 734 de 2002 donde se tipifican las conductas susceptibles de sanción como consecuencia de la inobservancia de las funciones y deberes (acción u omisión) del servidor público.

Adicional se hace necesario, de acuerdo con Martínez (2013) identificar los tipos de responsabilidad civil así:

➤ Precontractual: Propia de las relaciones preparatorias entre personas para la ejecución de contrato que intrínsecamente viene acompañado por una obligación, que en caso de ser incumplida por alguna de las partes genera la posibilidad para solicitar las respectivas indemnizaciones (Martínez y Martínez,2003, citado en Gómez, 2015, p. 33).

➤ Contractual o concreta: Se genera en el incumplimiento o mora de una obligación o deber previamente contraído, en virtud de una relación jurídica en la cual existe una obligación

específica entre las partes (contrato, obligación de dar alimentos, obligación cónyuges respecto bienes) pudiendo ser esta de dar, hacer o no hacer.

- Extracontractual o abstracta: Se origina en el incumplimiento de un deber genérico y no en el incumplimiento de una obligación establecida, mediante una relación jurídica. Se divide en responsabilidad subjetiva y objetiva: La clasificación depende del factor de imputación que se tuvo en cuenta para establecer la responsabilidad (Martínez y Martínez,2003, citado en Gómez, 2015, p. 33).

➤ Responsabilidad Directa e Indirecta:

Directa: Si el hecho es causado por el mismo agente que debe responder, dado que es la causa directa del daño y supone un hecho ejecutado por el propio autor del daño.

Indirecta: daño no fue originado por el mismo agente, sino por hechos, actos o personas que estaban bajo su cuidado (Martínez y Martínez,2003, citado en Gómez, 2015, p. 34).

Elementos Comunes de la Responsabilidad Civil

En concordancia con lo expuesto en acápites anteriores resulta de suma importancia retomar los conceptos relacionados con la responsabilidad civil, en especial lo referente a los elementos comunes los cuales se pueden resumir así de acuerdo con Gómez (2015):

- Hecho o conducta culpable o riesgosa: Es definida como la modificación o transformación de una situación anterior, no requiriendo que sea ilícito, de la realización de este (acompañado con los demás elementos) se desprende la responsabilidad directa o indirecta, siendo la primera ocasionada frente a quien ocasionó el hecho y posterior daño, mientras que la segunda se pregona de la obligación legal de asumir las consecuencias jurídicas de actos ejecutados por terceros (Gómez, 2015, p. 34).

- El daño: Si la responsabilidad se dirige a la reparación ocasionada, es apenas obvio que la existencia del daño se convierta en el elemento inicial o básico de la responsabilidad; máxime si se parte de la premisa en que “sin daño no hay responsabilidad”, a partir de la existencia del daño se establecen los demás elementos como el dolo, la culpa la creación de riesgo, la equidad o la garantía, así como el nexo de causalidad entre la conducta y el resultado perjudicial (Gómez, 2015, p. 35)
- Nexo causal: Concebido como la relación directa entre un hecho y un daño, de tal manera que si la conducta no se hubiese presentado el efecto no habría existido. Este hecho a su vez debe cumplir con unas características tales como:
 - Determinante: Hace mención que el hecho fue la causa directa del daño, el origen de este, sin la presencia de este se rompería el vínculo de causalidad y consecuentemente no se podría argumentar y subsecuentemente endilgar responsabilidad a una persona.
 - Idóneo: Se refiere a la capacidad del hecho para producir el daño ocurrido (Gómez, 2015, p. 36).

Ahora bien, se hace necesario en este caso precisar los alcances del daño antijurídico, lo que según la Corte Constitucional mediante sentencia C-333/96 señaló:

El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual

puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y este sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente, no basta que el daño sea antijurídico, sino que este debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública (CC, 1996, C-333)

En ese orden de ideas, de acuerdo con los tratadistas Guillermo Martínez y Catalina Martínez

[...] el principal objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado es el de restablecer el equilibrio económico roto cuando la administración pública lesiona un patrimonio particular. Se ha pasado de la llamada antijuridicidad subjetiva, que exigía el dolo, la culpa, o la falta del funcionario de la administración para generar responsabilidad contra el Estado, a la llamada antijuridicidad objetiva, que tiene como fundamento el daño ocasionado a la víctima, que se convierte en el elemento más importante de la responsabilidad patrimonial del Estado (Martínez y Martínez, 2003, citado en Gómez, 2015, p. 43).

El medio de control de repetición adquiere su importancia en la medida en que se constituye en un medio de control que faculta las entidades públicas a repetir contra el agente originador del daño antijurídico en su contra y como lo afirma Zúñiga e Infante:

Aunque en Colombia se ha querido dotar al ordenamiento jurídico de mecanismos que castiguen la indebida actuación de los funcionarios públicos, o los privados que cumpliendo funciones del Estado actúen de la misma manera irregular, causen un detrimento patrimonial a causa de la posterior indemnización, no se han logrado efectivizar los mecanismos que permitan la recuperación efectiva de recursos por medio de la acción de repetición. (Zúñiga e Infante, 2013, p. 23)

Teniendo en cuenta que el Estado al reconocer y pagar las sumas que por concepto de sentencia judicial, conciliación u otro mecanismo de resolución de conflictos se ha visto obligado, no ha sido capaz de aplicar esta acción para recuperar esos dineros demostrando graves fallas en la operación de esta, razón por la cual afirma Samir Rayo, Juan David Gil y Edwin Trujillo, entre otros “La Acción no es eficaz, porque la ley que la reglamenta presenta diferentes vacíos que obstruyen o impiden la cabal aplicación de este mecanismo jurídico; sumado a lo anterior la falta de compromiso, en hacer uso de este instrumento” (Rayo, Gil, Cerquera y Medina, 2009, p. 91).

Bases Teóricas

Como hemos venido afirmando la carta política de 1991 realizó algunas aclaraciones acerca de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos, logrando implementar en el ordenamiento jurídico colombiano el deber de resarcir el daño ocasionado a los particulares, cuando se haya demostrado con que su accionar doloso o gravemente culposo se dé mérito a la responsabilidad directa.

De acuerdo con De Laubadére (1984) en el Manual de Derecho Administrativo, las teorías acerca de la responsabilidad del Estado están intrínsecas no hace mucho tiempo en el Derecho general. Anteriormente se aplicaron los preceptos sobre responsabilidad civil aplicándose a los servidores públicos y no al mismo Estado, luego como ya se dijo en el sistema anglosajón era el propio funcionario autor del daño quien respondía con su patrimonio personal. Ahora de acuerdo con Parra (2003) los cambios que ha sufrido la responsabilidad estatal ha sido producto de la doctrina jurídica, lo que a su vez ha sido complementado con lo dispuesto en la ley 678 de 2001 para llegar al marco que actualmente rige el medio de control de repetición en Colombia.

Primero se hace necesario establecer quiénes son considerados servidores públicos ya que como es apenas lógico, para que el Estado pueda desarrollar sus funciones y fines se hace vital el concurso de personas que despliegan las denominadas funciones públicas. Para esto la Constitución Política en su artículo 123 define al servidor público como aquella persona que está al servicio del Estado y ejerce funciones públicas, de acuerdo con su modalidades y normas del régimen de la función pública, siempre para satisfacer los intereses primordiales del Estado.

Asimismo la carta magna menciona en su artículo 115 los entes que hacen parte de la rama ejecutiva “los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado” (CPC, 1991) y dentro de los servidores públicos se pueden encontrar: los que desempeñan cargos de elección popular (como congresistas, gobernadores, presidente, alcalde), los empleados públicos de carrera (personal administrativo o de instituciones de educación formal, comisarios de familia), los empleados públicos de libre nombramiento y remoción (como ministros, jefes de departamentos administrativos, gerentes de empresas industriales y comerciales del Estado, secretarios municipales) y trabajadores oficiales.

Concretamente podemos afirmar que este concepto de servidor público originario de Alemania a principios del siglo XIX, ligado de la misma manera al de carrera administrativa, y lo que se entiende por función pública propiamente dicha, se desarrolla en nuestro orden constitucional refiriéndose a aquellos servidores de las corporaciones públicas empleados y trabajadores del Estado y de sus distintas entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, que gozan de un régimen particular de la función pública (Aparicio y Valenzuela, 2019).

Analógicamente lo que denominamos función pública hace referencia a aquella parte de la administración pública que guarda relación con la gestión del talento humano de quienes tienen vínculos con el Estado. El hecho de ser servidor público tiene un significado relacionado con la asignación y el cabal cumplimiento de funciones estatales, lo que puede o no representar una vinculación laboral dependiendo de la figura que se haya empleado para tal fin. De esta forma para que el Estado logre alcanzar los propósitos que se ha propuesto, las actividades que ejecutan sus servidores representan la imagen y percepción que los gobernados tiene de él, de allí que la aplicación de los principios que rigen la administración pública sea interiorizados y aplicados en todos los procesos que se desarrollan en virtud de la ejecución de las políticas públicas.

Teorías Sobre la Responsabilidad de la Administración y sus Funcionarios

Teoría de la Irresponsabilidad del Gobernante. Según Jiménez, hasta finales del siglo XIX no se especificaba una responsabilidad definida del Estado, en vista de que prevalecía el interés de este y del gobernante sobre los semejantes (2015), de manera esporádica respondía por daños causados, pero como persona particular y no como agente que desarrolla funciones públicas, dirimiéndose estos conflictos por la vía de la jurisdicción civil. Para entender esta teoría nos podemos apoyar en lo citado por Jiménez al referirse como fundamento de esta en la noción de *superanitas e imperium* bajo el imperio romano; con la teoría de 37 las Dos Espadas y la confusión de lo público con lo privado durante la Edad Media, y en la Edad Moderna mediante argumentos contractualistas, providencialistas y las tesis de la soberanía encarnadas en las monarquías absolutistas y policivas de los siglos XVI al XVIII (Jiménez, 2014, p.65)

Teoría de la Responsabilidad Estatal. A raíz de la implementación del Estado social de derecho, se inició con la implementación de ciertos fundamentos entre los que destacan:

- “Principio de legalidad: Que el Estado actúe conforme a la Ley.
- Principio de responsabilidad: Con ocasión del actuar del Estado, pague los eventuales perjuicios causados.” (Gómez, 2015, p. 37)

Con estos elementos se da paso a un nuevo concepto de la relación entre el derecho y el poder político, entendiéndose que ya las arbitrariedades cometidas en el pasado sería objeto de acciones judiciales para demostrar la calidad de la responsabilidad del Estado y de sus agentes (Gómez, 2015).

Teoría de la Separación de Responsabilidades. La falta del Servicio y la Falta Personal. Como resultado del papel cada más activo del Estado en los diferentes ámbitos de la vida nacional, se generaron retos de tal magnitud para este, lo que estableció que la doctrina se centrara en determinar los límites de la responsabilidad estatal y la de sus funcionarios, puesto que es mediante ellos que el Estado actúa, originando corrientes hasta el punto de que se separaron claramente:

La distinción entre la responsabilidad de la administración y la del funcionario estriba en la oposición fundamental entre la falta del servicio y la falta personal. El daño ocasionado por una falta de un agente público compromete la responsabilidad de la administración si se trata de una falta del servicio; por el contrario, compromete únicamente al funcionario cuando hay una falta personal (De Laubadère, 1984, p. 110, citado en Gómez, 2015, p. 73).

Teoría de la Falla o Falta de Servicio. Se refiere específicamente a el momento en que una entidad pública causa un daño o perjuicio debido a su mal actuar o extemporaneidad en la respuesta, con las siguientes características (Jiménez, 2013)

- Es un tipo de responsabilidad directa.
- Se produce con ocasión del servicio.
- El factor de imputación es especial.
- Requiere que se demuestre la culpabilidad o negligencia de la administración.
- Es relativa o limitada, es decir, se parte de un “nivel medio” (correcto actuar), configurándose la falla cuando se presta por debajo de tal (Jiménez, 2013, p. 73)

Teoría de la Responsabilidad Objetiva o sin Falta. Apareció como respuesta a la teoría de la falla en vista de las falencias demostradas por el Consejo de Estado Francés hasta 1918, en cuanto a dificultades probatorias se refiere

[...]la idea de “riesgo creado”, por la cercanía de un servicio público y el concepto de “lesión anormal”, llevaron a este alto tribunal a abandonar en algunos casos los postulados de la falla del servicio y a establecer de esta manera un tipo de responsabilidad objetivo. (Soler, 2013, p. 32, citado en Gómez, 2015, p. 39).

Teorías Sobre la Responsabilidad del Funcionario Frente a la Administración. Este aparte es de suma importancia para la presente investigación, ya que es aquí donde se fija el tema de la acción de repetición pues ante la premisa acerca de la verdadera responsabilidad del funcionario público frente a terceros como consecuencia de sus actuaciones, se estimó que puede ser igualmente responsable ante la administración por esas mismas conductas negativas. Así las cosas, mediante el fallo “*Laureulle*” del 28 de julio de 1951 el Consejo de Estado Francés estipuló que “de esa fecha en adelante responde pecuniariamente ante la administración por las consecuencias perjudiciales de sus faltas personales” (Martínez, 2003, p.30, citado en Gómez, 2015, p. 39). Con lo anterior se afianzó el concepto de la responsabilidad compartida y por ende el del medio de control de repetición que se conoce en la actualidad.

El Medio de Control de Repetición

Teniendo en cuenta a la Academia Colombiana de la Lengua el término repetir significa “reclamar contra tercero”. Y conforme a la acepción latina, significa “duplicativo, insistencia” (Cabanelas, 1953). El medio de control de repetición es definido por Buitrago (2002), como la acción civil de carácter patrimonial que debe ejercer la Institución en contra del funcionario o exfuncionario público, que como consecuencia de su conducta dolosa o culposa haya dado

espacio al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una forma de terminación de un conflicto: aspecto que viene a reafirmar su intención resarcitoria.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 90 no explica el significado de repetición sin embargo lo relaciona con la responsabilidad del daño antijurídico y lo define así “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (CPC, Art 90, 1991).

Igualmente se encarga de aclarar diciendo “En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este” (CPC, Art 90, 1991).

Ahora bien, la misma norma constitucional en lo relacionado al daño antijurídico ha precisado que:

La responsabilidad patrimonial de los servidores del Estado establecida en el artículo 90 superior, tiene fines preventivos y retributivos. En cuanto a los primeros, se ha señalado que el inciso segundo del artículo 90 de la Carta, se enmarca dentro de artículos constitucionales propuestos por el Constituyente, con el objetivo de: (i) Promover una toma de conciencia en el servidor público sobre la importancia de su misión, en el cumplimiento de los fines del Estado y en el cumplimiento de sus tareas; de (ii) Fortalecer el compromiso que debe tener el servidor público con la función o labor que está llamado a desempeñar en defensa del interés general y garantía del patrimonio público (C.P. art. 2º) y de (iii) Garantizar el fortalecimiento de principios superiores como la moralidad pública, y la eficiencia y eficacia administrativa. (CPC. Art 209, 1991).

La carta constitucional ha establecido que sin los medios para que sean vinculados agentes estatales que hayan originado daño y ante lo cual ya se haya pronunciado un juez de la República

mediante sentencia, dejaría al Estado en una clara desventaja y sin herramientas para la preservación del patrimonio público y el ejercicio de una ética pública.

Ahora es claro que en la Constitución al hablar de responsabilidad patrimonial no le otorga un carácter sancionatorio, sino reparatorio o resarcitorio, ya que el fin último de la aplicación de la acción es recuperar los recursos que el Estado se vio en la obligación de reconocer y cancelar como consecuencia del daño antijurídico causado al perjudicado, imputable al dolo o culpa grave de uno de sus agentes (Corte Constitucional [CC], C-957, 2014).

Al tratar el tema se debe recordar su estrecha relación con la responsabilidad administrativa o del Estado, máxime si trae a colación la irresponsabilidad absoluta de que gozaba el funcionario en el pasado cuyas actuaciones prácticamente eran indiscutibles lo que generaba una pobre percepción acerca de la efectividad del Estado en la recuperación de recursos originados en daños al patrimonio público. Afortunadamente con el progreso de la legislación se dio origen a la aceptación de la responsabilidad que adquiere todo funcionario frente a sus actos en desarrollo de funciones de la administración pública (GRC,2014). Como se ha venido afirmando, el medio de control de repetición se ha incorporado a partir de la Constitución de 1886 (art. 20), “Esta se encontraba determinada para los funcionarios públicos por causa y extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de estas” (GRC, Art 20, 2014), siendo reguladas *a posteriori* por varias disposiciones normativas, como el Código General del Proceso, de igual forma como de fuentes directas del Código Civil en especial el artículo 23412, y del desarrollo jurisprudencial, adicional a la interpretación normativa realizada por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado.

De lo anterior se deduce que el acto de causar daño a otro en términos generales debe repararse, a pesar de ello se debe tener en cuenta que no todo daño causado hace

responsable a su autor, en el entendido que se hace necesario demostrar que dicha conducta del agente estatal generador del daño antijurídico hubiera actuado o dejado de actuar, con dolo o culpa grave, sin que ello implique que el Estado no deba responder. En consecuencia, se consagró en el CPACA, la clara responsabilidad de los agentes que producto de sus acciones u omisiones causaran daño, con dolo o culpa grave, sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad pública, como ente individualmente considerado (GRC, 2014). Así las cosas, se estableció en el artículo 78 de la norma citada anteriormente, la oportunidad para el perjudicado de demandar ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la entidad, al funcionario o ambos, “sin perjuicio de que la entidad deba repetir contra su agente en caso de que hubiera sido declarado responsable en la respectiva sentencia” (GRC, Art 78, 2014).

Naturaleza del Medio de Control de Repetición

Para establecer la naturaleza del medio de control de repetición se hace necesario recurrir a lo expresado por el Consejo de Estado en sentencia de mayo de 2006, expediente 28448 donde expuso que:

La acción de repetición es una acción de responsabilidad patrimonial que permite recuperar y obtener ante la jurisdicción el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas en virtud del reconocimiento indemnizatorio impuesto judicialmente al Estado en una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la acción u omisión gravemente culposa o dolosa de un servidor o ex servidor público suyo o de un particular investido de una función pública (CRC, 2001, Ley 678).

De igual manera la ley 678 de 2001 en el artículo 1 afirma, la presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y exservidores públicos y los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata

el artículo 90 de la Constitución política o del llamamiento en garantía con fines de repetición” (CRC, 2001, Ley 678).

Cabe anotar que la acción a pesar de tener un carácter civil supone un fundamento y propósito que se encuadra dentro de la perspectiva puramente patrimonial, convirtiéndose en un mecanismo jurídico procesal al que puede recurrir el Estado para salvaguardar el erario, promover la ética y pulcritud en el ejercicio de las funciones públicas procurando su correcto desarrollo (Ley 678 de 2001). Esto es,

[...] que si el legislador no hubiese creado mecanismos procesales para poder vincular a los funcionarios con el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta por el juez a la entidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para presentar la moralidad pública (Corte Constitucional de Colombia [CCC], C-8327/01).

Características del Medio de Control de Repetición

Como mecanismo resarcitorio entonces podemos afirmar que el medio de control de repetición adquiere unas características que le son propias (ver tabla 1), Lozano y Prieto exponen en *El medio de control de repetición en la ley 1437 de 2011*, como que:

- “1. Es una acción constitucional de carácter legal.
1. Es una acción civil de carácter patrimonial.
2. Es una acción autónoma.
3. Es una acción secundaria.
4. Es una acción obligatoria.” (Lozano y Prieto, 2016, p. 19)

Tabla 1

Características del Medio de Control de Repetición

<i>Característica</i>	<i>Descripción</i>
Acción Constitucional de carácter legal	Consagrada en la carta constitucional, artículo 90. Con la ley 678 de agosto de 2001, aparece la acción de repetición. Al principio, antes de esta ley sólo existía la reparación directa.
Acción civil de carácter patrimonial	Precisa la acción de repetición en su artículo 2°. Cumple con la finalidad resarcitoria, con el fin de obtener el reembolso de los pagados como reparación a la víctima del daño ocasionado por los actos u omisiones cometidas por el servidor público o exfuncionario público.
Acción secundaria	Para esta acción deben mediar sentencias condenatorias contra el estado en donde se reconozca una indemnización patrimonial a un particular que fue afectado por la conducta de un servidor público o ente estatal.
Acción obligatoria	El funcionario encargado de la decisión de interponer la acción de repetición contra el agente que ejerza funciones públicas debe ser el representante legal de la entidad.
Naturaleza de la acción de repetición	La ley 678 de 2001, en su artículo 2°, define a la acción de repetición como una acción de carácter civil

Nota. Medio de Control de Repetición. Adaptado de *la acción de repetición en Colombia: causas más relevantes de la inoperancia de la ley 678 de 2001 durante el periodo 2010 – 2015*, por Aparicio, 2019, p. 26.

Ley 678 de 2001

La ley 678 de 2001 señala aspectos sustantivos del medio de control de repetición de los artículos 1 al 6 de la siguiente forma:

- **Acción de Repetición:** la acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o exservidor público o el particular

investido de funciones públicas podrán ser llamados en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por tanto, estarán sujetos a lo contemplado en esta Ley. Para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que les pongan fin a los procesos de responsabilidad fiscal, se acudirá al procedimiento establecido en la presente Ley para el ejercicio de la acción de repetición. Esta acción también deberá intentarse cuando el Estado pague las indemnizaciones previstas en la Ley 288 de 1996, siempre que el reconocimiento indemnizatorio haya sido consecuencia la conducta del agente responsable haya sido dolosa o gravemente culposa. La acción de repetición también se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (CRC, 2001, Ley 678, Art 1 y 2).

- Finalidades: el medio de control de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella (CRC, 2001, Ley 678, Art 3).
- Obligatoriedad: Es deber de las entidades públicas ejercitar el medio de control 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. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria. El Comité de Conciliación de

las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta (CRC, 2001, Ley 678, Art 4).

- Dolo: 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:
 - Obrar con desviación de poder.
 - 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.
 - 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.
 - Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
 - Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial (CRC, 2001, Ley 678, Art 5).
- Culpa Grave: la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o 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:
 - Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
 - Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.

- Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de actos administrativos determinada por error inexcusable.
- Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal (CRC, 2001, Ley 678, Art 6).

De igual forma la citada norma señala aspectos procesales desde los artículos 7 al 18 entre los cuales se destacan:

- **Jurisdicción y competencia:** La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición. Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo. Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto. Claro anotar aquí que no se garantiza un principio de derecho, como lo es el de doble instancia (CRC, 2001, Ley 678, Art 7).
- **Legitimación:** En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley. Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá

ejercitar la acción de repetición en Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derecho (CRC, 2001, Ley 678, Art 8).

- Desistimiento: Ninguna de las entidades legitimadas para imponer la acción de repetición podrá desistir de ésta (CRC, 2001, Ley 678, Art 9).
- Procedimiento: La acción de repetición se tramitará de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo para las acciones de reparación directa (CRC, 2001, Ley 678, Art 10).
- Caducidad: 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. Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas (CRC, 2001, Ley 678, Art 11).
- Conciliación Judicial: En los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, habrá lugar a una audiencia de conciliación. La entidad citada podrá conciliar sobre fórmulas y plazos para el pago y sobre el capital a pagar siempre y cuando el acuerdo que se logre no sea lesivo para los intereses del Estado. El juez o Magistrado deberá aprobar el acuerdo (CRC, 2001, Ley 678, Art 12)
- Conciliación Extrajudicial: Siempre que no exista proceso judicial y en los mismos términos del artículo anterior, las entidades que tienen el deber de iniciar la acción de repetición podrán conciliar extrajudicialmente ante los Agentes del Ministerio Público o autoridad administrativa competente de acuerdo con las reglas vigentes que rigen la materia. Logrado un acuerdo conciliatorio, dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración se remitirá al juez o corporación competente para conocer de la acción

judicial respectiva, a efectos de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable (CRC, 2001, Ley 678, Art 13).

- **Cuantificación de la Condena:** Cuando la autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía decida que el perjuicio causado al Estado lo fue por dolo o culpa grave de uno de sus agentes, aquella cuantificará el monto de la condena correspondiente atendiendo al grado de participación del agente en la producción del daño, culpa grave o dolo a sus condiciones personales y a la valoración que haga con base en las pruebas aportadas al proceso de repetición (CRC, 2001, Ley 678, Art 14).
- **Ejecución en caso de condenas o conciliaciones judiciales en acción de repetición:** En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación. Una vez vencido el término sin que el repetido haya cancelado totalmente la obligación, la jurisdicción que conoció del proceso de repetición continuará conociendo del proceso de ejecución sin levantar las medidas cautelares, de conformidad con las normas que regulan el proceso ejecutivo ordinario establecido en el Código General del Proceso. El mismo procedimiento se seguirá en aquellos casos en que en la conciliación judicial dentro del proceso de acción de repetición se establezcan plazos para el cumplimiento de la obligación (CRC, 2001, Ley 678, Art 15).
- **Ejecución en llamamiento en garantía y conciliación extrajudicial:** 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. El

proceso que lleve a cabo la ejecución de la sentencia se ceñirá a lo dispuesto sobre el particular en las normas vigentes (CRC, 2001, Ley 678, Art 16).

- Desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente: El servidor, ex servidor o el particular que desempeñe funciones públicas, que haya sido condenado en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, será desvinculado del servicio, aún si se encuentra desempeñando otro cargo en la misma o en otra entidad estatal, le será declarada la caducidad del o los contratos suscritos y en ejecución con cualquier entidad estatal y quedará inhabilitado por un término de cinco (5) años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte. En todo caso, la inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia. Estas disposiciones se entienden sin perjuicio de las consecuencias que se deriven del ejercicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar en relación con los mismos hechos que dieron origen a la acción de repetición o al llamamiento en garantía (CRC, 2001, Ley 678, Art 17)
- Control y registro de inhabilidades: Para efectos de lo establecido en el párrafo del artículo 1° de la Ley 190 de 1995, la Procuraduría General de la Nación se encargará de llevar el control y registro actualizado de la inhabilidad contemplada en el artículo anterior. Parágrafo. Para efectos estadísticos, se remitirá por parte del juez o magistrado una copia de la comunicación al Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Defensa Judicial de la Nación (CRC, 2001, Ley 678, Art 18)

Elementos Concurrentes para la Declaratoria de Repetición

- La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena: La calidad junto con la actuación u omisión de los agentes del Estado deben estar probados, con el fin de ofrecer la seguridad o garantía acerca de la calidad del funcionario o exservidor público demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado (Consejo de Estado, 2006).
- La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado. La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto (CRC, 2001, Ley 678)
- El pago efectivo realizado por el Estado como consecuencia de una condena judicial o que hubiere aceptado mediante conciliación, a través de una prueba documental que “generalmente suele constituirse por el acto mediante el cual se reconoce y ordena el pago en favor del beneficiario o su apoderado y por el recibo de pago o consignación o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario” (Consejo de Estado, 2007).
- La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa, la entidad demandante debe probar que la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables. (Consejo de Estado, 2013)

En este punto la entidad perjudicada debe demostrar la responsabilidad patrimonial del funcionario o exservidor público, debido a que, para acreditar dolo o culpa grave, no se apela a la norma general definida en los artículos 63 o 2341 del Código Civil, sino que la misma Ley 678 de 2001, los define en los términos aludidos anteriormente.

En concordancia con lo anterior la ley 678 de 2001 en su artículo 2 señala:

La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o exservidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición (CRC, 2001, Ley 678, Art 2)

Parágrafo 1°. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto, estarán sujetos a lo contemplado en esta ley. Para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que les pongan fin a los procesos de responsabilidad fiscal, se acudirá al procedimiento establecido en la presente ley para el ejercicio de la acción de repetición. Parágrafo 2°. Esta acción también deberá intentarse cuando el Estado pague las indemnizaciones previstas en la Ley 288 de 1996,

siempre que el reconocimiento indemnizatorio haya sido consecuencia la conducta del agente responsable haya sido dolosa o gravemente culposa. Parágrafo 3°. La acción de repetición también se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Parágrafo 4°. En materia contractual el acto de la delegación no exime de responsabilidad legal en materia de acción de repetición o llamamiento en garantía al delegante, el cual podrá ser llamado a responder de conformidad con lo dispuesto en esta ley, solidariamente junto con el delegatario” (CRC, 2001, Ley 678).

De esta descripción de las características podemos concluir que representa una pretensión independiente de los demás medios de control, en especial de la acción de reparación directa, puesto que se infiere que el medio de control de repetición configura el mecanismo judicial que contempla la Constitución y la ley, para que la administración “pueda obtener de sus funcionarios o ex funcionarios, el reintegro del monto de la indemnización que el Estado ha debido reconocer a los particulares, como resultado de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos, y que, hace surgir el principio de la confianza legítima de los administrados en las instituciones estatales independientemente del vínculo jurídico, teniendo en cuenta el Estado Social de Derecho como fuente de responsabilidad” (Lozano, 2016, p. 20).

Igualmente podemos recalcar que el medio de control de repetición es una figura jurídica definida por Buitrago (2002) como la acción civil de carácter patrimonial que debe ejercer la Institución en contra del funcionario o exfuncionario público, que, “como consecuencia de su conducta dolosa o culposa haya dado espacio al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una forma de terminación de un conflicto” (CRC, 2001, Ley 678, Art 2).

De otra parte, la Corte Constitucional en sentencia C-430 de 2000, resuelve que los afectados como consecuencia de un hecho antijurídico están en capacidad de demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no solamente a la entidad causante del perjuicio o daño, sino también al funcionario (CCC, 2000, C-430)

Referentes Contextuales

Como parte del trabajo de contextualización se propone realizar un análisis comparativo de las normatividades europea y latinoamericana con el fin de establecer similitudes y diferencias en el trato jurisprudencial que se le otorga a la figura del medio de control de repetición (Gómez, 2015):

- **Francia**

El inicio de esta figura en el sistema jurídico francés fue jurisprudencial hacia el año de 1951 (fallo *Laruelle y Delville*) denominada acción *récursoire*, “entendida como la posibilidad que tiene la persona condenada en lugar de la otra (administración o agente) para volverse contra esta última con el fin de obtener de parte de ella el pago de lo que le debe, esto es que esta acción puede ser utilizada en doble sentido, es decir el Estado puede repetir contra el agente, por los daños que éste ocasionó y por el cual fue condenado, permitiendo que recupere el dinero gastado en el pago de las reparaciones; y además permite que aquella gente repita contra el Estado cuando ha sido él quien ha pagado las reparaciones que correspondían” (Duque, 2013, p. 156).

- **Bélgica**

En lo referente al derecho sustancial este concepto no ha sido desarrollado, a pesar de ello en derecho público mediante vía jurisprudencial, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional

ha generado avances definiendo criterios para su aplicación en contra de servidores y exfuncionarios con funciones públicas.

- **Alemania**

En este país se estipula la “acción de regreso” en la Constitución en su artículo 34 inciso 2 como un instrumento para recuperar los dineros cancelados por los ciudadanos como consecuencia de indemnización en el caso de las actuaciones con dolo o negligencia grave de parte de los funcionarios así “Si alguien vulnera en el ejercicio de un cargo público del que sea titular los deberes que su función le imponga frente a terceros, la responsabilidad recaerá, en principio, sobre el Estado o la entidad a cuyo servicio aquel se encuentre, si bien queda a salvo el derecho de regreso contra el infractor si mediase intención deliberada o negligencia grave. No se podrá excluir el recurso judicial ordinario para la acción de daños y perjuicios ni para la de regreso”.

- **Suiza**

En términos generales en la legislación suiza se contempla la acción de repetición contra el funcionario que causó un daño que a su vez produjo una indemnización patrimonial del Estado, presentando como características las siguientes:

- Esta acción se encuentra en cabeza del Estado
- La acción caduca desde un año contado a partir de la declaratoria de responsabilidad del Estado
- Es posible y en lo que a responsabilidad de las formaciones militares se refiere que se sancione directamente al servidor haciendo el desembolso de las sumas indemnizatorias a través del embargo del sueldo de los funcionarios de los cuales se determinó la responsabilidad (Duque, 2013, p. 238).

- **España**

En la ley 4 de 1999 se estipula que el Estado responde directamente mediante la “acción de regreso”, de oficio y por una cantidad inferior a la cancelada exige el monto a devolver al funcionario.

- **Italia**

En la ley italiana 117 de 1988 se establece, con algunas excepciones, límites a los descuentos y monto que debe cancelar un funcionario público por la reparación directa, indicando que no podrá ser superior a la tercera parte del sueldo de un año, cantidad que no opera si se actuó con dolo (Gómez, 2015).

- **Argentina**

En este país la legislación preceptúa la responsabilidad civil para todos los funcionarios públicos en los casos de malas conductas en el desempeño de sus funciones, siendo ello reglamentado en el artículo 1112 del Código Civil de la República de Argentina, para lo cual se debe tener presente que esta sería una responsabilidad distinta de la estatal, es decir que “si actúa irregularmente pero en el ejercicio de sus funciones, el particular puede demandar al funcionario por el artículo 1112 y al Estado por el art. 43 del C.C., pero no por régimen de solidaridad, sino de concurrencia” (Soler, 2013, p. 43).

- **México**

Los límites para las multas económicas se estipulan en los artículos 111 y 113 de la Constitución Política. De igual forma el Código Civil Federal de México de 1928 consagra la acción de repetición por el valor total que se pagó como consecuencia de la actuación irregular de uno de sus agentes.

- **Ecuador**

La inobservancia de la figura de acción de repetición en la Constitución Política del Ecuador de 2008 contra servidores públicos y funcionarios judiciales ha sido criticada ya que, en la anterior carta política de 1998, esta sí se preceptuaba en los artículos 20 y 22, no obstante, estableció la responsabilidad administrativa, penal y civil de los servidores públicos con ocasión de sus actos y omisiones, preceptuado en su artículo 233 que,

[...]ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (Constitución Política de Ecuador, 2008, Art 233).

- **Nicaragua**

La regulación de la acción de repetición se refleja en el artículo 131 de la Constitución Política de 2007, sin embargo, presenta una serie de problemas de carácter legislativo (ley 641 de 2007 entre otras) que demuestran en su ineficacia, lo que resulta en un Estado Social de Derecho contradictorio, por lo que genera inseguridad jurídica y en consecuencia preocupación social y política. (Gómez, 2015).

- **Uruguay**

La acción de repetición se estipula en los artículos 23-25 de la carta constitucional, para ser ejercida en contra de los funcionarios públicos que hayan actuado con dolo o culpa grave, estableciendo el procedimiento en el Decreto 395 del 23 de octubre de 2006. Más concretamente el artículo 25 preceptúa que

[...] cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo,

el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación (Gómez, 2015, p. 165).

- **Chile**

La Constitución Política de la República de Chile más concretamente en su artículo 6, define que el desconocimiento de esta norma superior acarrea sanciones y responsabilidades contenidas en la legislación, en consonancia la ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público en su artículo 5° “contempla la posibilidad de repetir una vez el Estado haya respondido por las conductas injustificadamente erróneas o arbitrarias del fiscal o funcionario” (Soler, 2013, p. 42).

- **El Salvador**

El artículo 245 de la Constitución Política de 1983 estipula que “Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución” (Gómez, 2015, p. 166).

- **Honduras**

Los artículos 324 y 327 de la carta política hondureña “indican que la responsabilidad es solidaria entre el Estado y el funcionario en lo que al carácter civil se refiere, sin perjuicio de la acción de repetición” (Gómez, 2015, p. 166).

- **Paraguay**

La Constitución Política de este país consagra en el artículo 106 la responsabilidad personal de los funcionarios y empleados públicos, sin detrimento de la responsabilidad del Estado. Concretamente el citado artículo afirma que

ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto (Gómez, 2015, p. 166).

- **Brasil**

La carta política de la República Federal de Brasil en su artículo 37 se ocupa del tema denominándolo “Direito de regreso”, aplicable tanto para personas jurídicas de derecho público como de derecho privado, estas últimas siendo prestadoras de servicios públicos, quienes, al responder por los daños causados por sus funcionarios por conductas dolosas o culposas a terceros, tienen el derecho a repetir contra estos”. (Gómez, 2015, p. 166).

Referentes Históricos

Antecedentes en Europa

En el antiguo continente quienes gobernaban esgrimían conductas de irresponsabilidad, actos arbitrarios u omisiones que no admitían discusión alguna, de modo que no se contemplaba ni aplicaba ninguna acción de reparación en la eventualidad de haber producido un daño a un particular por efectos de su desempeño.

Esto se daba porque dichas actuaciones se sustentaban fuertemente en preceptos religiosos y en Dios propiamente dicho, quien era el ser que les concedía, según ellos, las atribuciones y poderes para hacer lo que quisiesen en el marco de sus funciones públicas. Una vez aparece la Revolución Francesa hacia el año 1879, se inicia una corriente cuyo fundamento es la protección de los derechos humanos, lo que da origen al control y limitación de las

actuaciones de los gobernantes de modo que estuvieran obligados a responder por el ejercicio de las funciones públicas.

Posteriormente con el Estado liberal se acuñó la idea de la no responsabilidad de este como consecuencia de los perjuicios ocasionados por un agente suyo debido a que “este y sus funcionarios eran quienes llevaban a cabo la soberanía popular; por lo cual, no se consideraba que se causara daños” (Aparicio y Valenzuela, 2019, p. 13). Una vez finalizada la segunda guerra mundial, surgen teorías que pretendían las indemnizaciones debido a los daños o perjuicios ocasionados a otros por las acciones u omisiones de los funcionarios públicos, con el fin de reclamar la responsabilidad patrimonial en favor de las personas consideradas víctimas.

Ya para el año 1873, a través de la jurisprudencia, se preceptúa la responsabilidad patrimonial del Estado. Mediante el Falle Blanco de este año, el Tribunal de Conflictos francés compiló la legislación de los países occidentales, otorgándole la responsabilidad al Estado, sugiriendo la posibilidad de unir la responsabilidad entre el funcionario público y la administración, para garantizar que fuera reparado el daño causado al particular. (Aparicio y Valenzuela, 2019). De acuerdo con Rodríguez (1951) con el fallo *Laurette*, los funcionarios públicos asumen la responsabilidad por los daños, faltas o culpas personales que causen a la administración, cometidas por fuera del ejercicio de sus funciones o con ocasión a ellas.

“Finalmente, se puede resaltar que, para el sistema anglosajón, el funcionario público que causara el daño debía responder con su propio patrimonio, por lo tanto, al momento de obtener un cargo, la solvencia económica era fundamental para aplicar a este” (Aparicio y Valenzuela, 2019, p. 14).

Antecedentes en el Derecho Colombiano

Con la Constitución del 1991 se asentó la costumbre de que toda la legislación y jurisprudencia que se produjera tuviese como punto de referencia la carta política lo que de alguna manera obliga a que se acaten y se protejan los principios y reglas normados en ella. Entre otras palabras la constitucionalización del derecho hace alusión a que el ordenamiento jurídico y legal de la nación, el derecho en sí mismo, está regido por la Constitución para su aplicación e interpretación. Esto es, que toda norma jurídica y de derecho debe compararse obligatoriamente con la carta fundamental del país: la Constitución Política (Sáchica, 1996).

En retrospectiva hasta el siglo XIX, el ordenamiento jurídico obedece al cumplimiento y supeditación de la ley, produciéndose para el siglo XX una modificación en sistema legal y normativo condensada en la carta política, denotando esta un documento eminentemente de carácter jurídico más que político. Con esto el derecho se constitucionaliza adquiriendo más relevancia y propiciando que la doctrina se acrecenté en vista de la jurisprudencia emitida por los distintos tribunales constitucionales (Aparicio y Valenzuela, 2019), convirtiéndose de esta forma la filosofía del derecho en un aspecto recurrente y atractivo para el sistema democrático. Los países pioneros en este fenómeno son Alemania (1949-1951), Italia (1947-1956), Portugal (1982), España (1978) y Bélgica (1984). Que hicieron que sus constituciones fueran fuerza vinculante y de obligatorio cumplimiento (Sáchica, 1996).

De acuerdo con Aparicio y Valenzuela (2019) para que la Constitución Política pudiese aplicarse se hizo necesario trasegar por tres procesos de cambio:

- Un reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución
- La creación de la jurisdicción constitucional
- El desarrollo de una dogmática sobre la interpretación constitucional.

Así las cosas, se despliega el concepto de la Constitución como norma jurídica, desligado del reconocimiento como documento político, configurándose como norma jurídica vinculante, de cumplimiento obligatorio, al tiempo que se convierte en marco de referencia para las demás normas de nivel inferior.

De forma innegable esta constitucionalización del derecho a partir de la carta de 1991 permea a la mayoría de las ciencias políticas ya que

[...]la Constitución es carta de navegación para un Estado reconocido como social y democrático de derecho y en donde se consagran un conjunto de derechos ciudadanos y de participación. Derechos fundamentales individuales y colectivos, de protección del medio ambiente, que no solo se enuncian en aquella 16 sino que define los mecanismos para exigir su cumplimiento por parte de las autoridades administrativas y judiciales (Aparicio y Valenzuela, 2019, p. 16).

La Responsabilidad del Estado y sus Agentes

Desde tiempos remotos se han venido aceptando los preceptos de responsabilidad civil cuya aplicación recayó inicialmente en el agente estatal pero no en el ente que hoy denominamos Estado. Así

[...] en el sistema anglosajón, por ejemplo, hasta hace algún tiempo, era el funcionario autor del hecho perjudicial quien respondía con su patrimonio personal, solución que fue aplicada en Estados Unidos hasta la ley federal de 1946 y en Inglaterra hasta 1947 (Jiménez, 2012, p. 67).

Así las cosas, de acuerdo con la doctrina concerniente a la responsabilidad estatal, esta ha trasegado por al menos por tres etapas dentro de la evolución del Derecho (Rodríguez, 2002):

- La primera de ellas va hasta la segunda mitad del siglo XIX, en la cual se pregonaba la irresponsabilidad total, en virtud, principalmente, de la soberanía del Estado, el cual podía imponer sus decisiones a todos sin compensación alguna (Jiménez, 2013, p. 64).
- La segunda etapa, con el denominado Fallo Blanco proferido en 1873 por el Tribunal de Conflictos francés, se consideró que el Estado sí era responsable por sus actos, posición que se basó principalmente en la noción de falla o falta del servicio público, que era una de las actividades a cargo del Estado, independientemente de que existiera o no norma legal, y sin tener en cuenta que se tratara de actos de gestión o de poder (Jiménez, 2013, p. 64).
- La tercera etapa, en la cual se ha venido incrementando y reconociendo que en distintos eventos el Estado debe responder a sus administrados, en unos casos por aplicación de regímenes de responsabilidad con culpa (subjetiva) y en otros bajo parámetros de responsabilidad objetiva (Jiménez, 2013, p. 64).

De otra parte, si nos remitimos a Soler (2013) se pueden determinar unos periodos de estudio de esta así:

- a. Primera etapa: Dominado por la teoría de la irresponsabilidad del gobernante.
- b. Segunda etapa: Responsabilidad Estatal, al consagrar el Estado de Derecho en los textos constitucionales.
- c. Tercera etapa: Predominio sobre la tesis de la responsabilidad indirecta del Estado.
- d. Cuarta etapa: Caracterizado por la concurrencia de varias teorías en las cuales no existe un predominio claro.
- e. Quinta etapa: Inicia en 1964, cuando la Jurisdicción Contenciosa Administrativa empieza a adoptar una responsabilidad directa, con prevalencia de la teoría de la falla del servicio.

- f. Sexta etapa: Conjuga la tesis de la responsabilidad objetiva o sin falta y la falla del servicio.
- g. Séptima etapa: Predomina la tesis en la que se considera el daño antijurídico como un determinante genérico y mixto de la responsabilidad Estatal. (Soler, 2013, p. 34). Esta se inicia con la promulgación de la Constitución de 1991 que consagró el concepto de daño antijurídico en el artículo 90 “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades” (CPC, 1991, Art 90).

En concordancia Henao afirma que “El daño antijurídico supone una naturaleza mixta de la responsabilidad y no una naturaleza exclusivamente objetiva” (Henao, 1996, p. 802, citado en Jiménez, 2013, p. 75); lo anterior estima que el daño antijurídico puede presentarse como consecuencia de la falla del servicio, riesgo, daño especial, o enriquecimiento sin causa, lo cual deja entrever la prevalencia de varios tópicos. El concepto de daño antijurídico será objeto de estudio en un aparte especial más adelante. En retrospectiva se puede decir según Jiménez que [...] hasta 1951 se consideraba que el funcionario no debía responder ante la Administración por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, su responsabilidad cuando se presentaba era únicamente ante los particulares perjudicados por sus decisiones o su conducta (Jiménez, 2013, p. 64).

Sin embargo, es de anotar que a partir del fallo *Laurette* emitido en Francia el 28 de julio del año citado, esta visión cambió radicalmente razón por la cual desde entonces todo agente estatal se ve en la obligación de responder por todas aquellas faltas o culpas personales cometidas en contra del erario.

En Colombia se había adoptado la teoría de la responsabilidad del funcionario, sufriendo cambios a partir de la implementación de los principios franceses, en especial por el artículo del Código de Procedimiento Civil, luego en concordancia con estipulado en el decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), la Constitución Política de 1991 (art.90), ley 270 de 1996, ley 678 de 2001 y la ley 1437 de 2011, entre otras. De esta forma se puede decir que el Derecho Administrativo colombiano ha tenido una gran influencia del Derecho francés, en el que de forma inicial se presumía una irresponsabilidad del Estado, siendo sólo a partir de la promulgación de los Fallos *Blanco*, *Cadot*, *Terrier* y *Laurelle*

[...] se comenzó un avance en torno a la responsabilidad frente al derecho de los daños, a efectos de garantizar a la sociedad sus derechos y garantías fundamentales, de manera de que se hiciera efectiva la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (Lozano y Prieto, 2016, p. 14).

Por intermedio de los referenciados fallos que consideran hitos, se logró desvincular al derecho administrativo del derecho civil, esto con fundamento en lo expuesto por Lozano (2016):

- Fallo *Blanco*, se establece que las obligaciones Estatales, pueden ser de dos formas: actuaciones públicas y actuaciones de gestión privada, en este último evento el Estado actúa como sujeto del derecho civil (Lozano y Prieto, 2016, p. 14).
- Fallo *Cadot*, antes de su pronunciamiento, el Consejo de Estado actuaba como cuerpo consultivo y el ente encargado de dirimir los conflictos de gestión pública era el ministro del Interior, lo que generó la obligatoriedad de la separación del investigador juzgador (Lozano y Prieto, 2016, p. 14).

- Fallo *Terrier*, unificó una vez diferenciada las actuaciones del Estado con respecto a los particulares, la competencia del contencioso administrativo en los entes territoriales, aplicando la teoría del servicio público (Lozano y Prieto, 2016, p. 14).
- Fallo *Laurelle*, determina que el Estado se hace responsable por los perjuicios que cause por sus faltas o culpas personales a la administración, cometidas por fuera del ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas (Lozano y Prieto, 2016, p. 14).

Lo anterior despertó de manera inmediata el interés del legislador colombiano, respecto al tema de la irresponsabilidad estatal, generadas a partir de la aplicación de las normas del código civil, dando como resultado que en la Constitución Política de 1886 se preceptuara no solamente la responsabilidad de aquellos particulares, sino que se inició el ejercicio respecto a los funcionarios públicos, por ejemplo, citando el artículo 20 (veinte) que decía “los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción ante la Constitución y las Leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas” (CPC, 1991, Art 20)

Desde aquí es de suma relevancia estimar y analizar a qué vacíos jurídicos se enfrenta el Estado, ya que a pesar de que la ley 678 de 2001 reguló lo relativo a la responsabilidad patrimonial de los agentes mediante la aplicación del medio de control de repetición, reformada por la ley 1437 de 2011 que otorgó facilidades procesales para interponer dicha acción, en la actualidad se identifica poca efectividad de esta por las causas que más adelante detallaremos en concreto y que han originado una concepción de poca utilidad respecto a su implementación por parte de las entidades públicas.

Responsabilidad de los Servidores Públicos en Colombia

La responsabilidad de los agentes estatales fue consagrada en la Constitución de 1886, a pesar de ello las arbitrariedades y malas prácticas no tuvieron la oportuna acción del Estado para resarcir el daño sino por el contrario dado la instauración del Estado de Derecho se impuso la teoría de la irresponsabilidad del servidor público (Soler, 2013). Al respecto tenemos que:

En Colombia, y 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, p. 282)

Posteriormente hizo carrera la aplicación de los principios franceses referentes a la falta de personal y la falta del servicio, a lo que la Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil en sentencia del 30 de junio de 1961, respecto de la falla del servicio determinó:

Si el daño se produce por el hecho de un determinado agente, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de estas, la administración y el agente responden solidariamente al damnificado con ocasión del reembolso a favor de aquella. Los actos u omisiones dañosos del agente, por fuera de los servicios públicos, generan una responsabilidad exclusiva del mismo (Corte Suprema de Justicia, 1961)

Hacia el año 1974 el Consejo de Estado introduce en el marco jurídico colombiano a través de sentencia (expediente 1.335 de marzo de 1974) la acción de repetición (bajo el fallo de *Laurelle* de 1951), estableciendo que cuando exista responsabilidad solidaria es posible demandar al funcionario, sin embargo, si la persona objeto del daño solamente interpone la

demanda en contra de la administración y esta cancela, sólo entonces procede la repetición, “lo cual no quiere decir que esta, no pueda repetir contra su agente por la cantidad a que fuere condenada” (Rodríguez, 2002, p. 458). De esta manera el medio de control de repetición hace su aparición en el marco legal hacia el año 1976 a través del Decreto Ley 150 (Estatuto de Contratación) al acoger el concepto de responsabilidad limitada a la actividad contractual y permitir el medio de control de repetición en su artículo 200. En seguida otras normas como el Código de Procedimiento Civil (art. 40), subrogado por la ley 270 de 1996, que versaba acerca de la responsabilidad de los jueces y magistrados; el artículo 51 de la ley 80 de 1993, en lo referente a la responsabilidad contractual; los arts. 77 y 78 del Decreto 01 de 1984 (C.C.A), que consagran la acción de repetición en materia contencioso-administrativa, y la Ley 270 de 1996 que regula la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales. (Jiménez, 2012, p. 71).

Con anterioridad igualmente se estableció el medio de control de repetición para ser interpuesta por parte de los departamentos, distritos y municipios (Rodríguez, 2005), como los arts. 14 de la Ley 03 de 1986 y 63 de la Ley 11 de ese mismo año, codificados en los arts. 235 del Decreto-Ley 1222 y 297 del Decreto-ley 1333, ambos de 1986. Ahora se debe tener en consideración que en relación con la responsabilidad estatal la legislación colombiana se adhirió al modelo español (Gómez, 1995, p. 115; Bermúdez, 1998, p. 64), adoptando el concepto de daño antijurídico en el cual se presumía podían establecerse las responsabilidades objetivas y subjetivas del Estado que la respectiva jurisprudencia en cabeza del Consejo de Estado había venido elaborando (Jiménez, 2012). De otra parte, citando a Tamayo (2000), se afirma que la carta política no dejó claramente establecido en su artículo 90 el concepto de daño antijurídico, así como tampoco estatuye la responsabilidad objetiva debido a las visibles disparidades entre la Constitución colombiana y la española.

Así las cosas, la ley 678 de 2001 ha intentado regular de una manera más efectiva el medio de control de repetición, sin embargo a pesar de que esta norma es expresa en determinar la responsabilidad de los agentes estatales, tratando de salvaguardar los intereses públicos a través de la promulgación de una moral y eficiencia públicas en aras de lograr la sensibilización de la prevención del daño en el accionar de los servidores del Estado (Torres, 2004), lo que se ha venido observando a lo largo de la vigencia de la norma es su inaplicabilidad y poca diligencia de las entidades por ponerlas en práctica de una forma seria y consistente en pro de recuperar los recursos comprometidos como consecuencia de la mala gestión de los agentes, lo que de acuerdo a “la acción de repetición se ha convertido en un espejismo jurídico” (Ortega, 2001 p. 65).

Marco legal

Una vez realizada una revisión conceptual acerca del medio de control de repetición en Colombia cuyo fundamento se halla en la carta política, se hace necesario reseñar las principales normas regulatorias de esta así:

- Constitución Política de Colombia
- Artículos 63 y 2341 del Código Civil.
- Artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, (vigente para los hechos cometidos con culpa grave o dolo anteriores a la ley 678 de 2001).
- Numeral 7 del artículo 4 y artículo 52 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 288 de 1996 establece instrumentos para la indemnización de perjuicios
- Ley 678 de 2001.
- Numeral 36 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002
- Decreto Nacional 1716 de 2009.

- Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto al desarrollo jurisprudencial podemos citar las siguientes providencias

(Gómez, 2015, p. 94):

La sentencia C-484 de 1995 indica las categorías de servidores públicos afirmando que al igual de lo que ocurría en la Carta de 1986, la Constitución de 1991 establece aquellas dos categorías básicas de servidores públicos a 94 las que se refieren las expresiones acusadas del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, y a las que se les agregan, dentro del marco de la Carta vigente y con claridad meridiana la de los miembros de las corporaciones públicas y las demás que establezca la ley; de otra parte, también aparecen la de los notarios, quienes sin ser empleados públicos, ni trabajadores oficiales, ni alcanzar el rango de funcionarios públicos, son particulares nombrados en propiedad y por concurso por el Gobierno y que atienden un servicio público permanente reglamentado por la ley, y la de los miembros de la fuerza pública (CC, 1995, C-484)

Lo antedicho complementando los sujetos pasivos de la acción de repetición con la sentencia C-832 de 2001 define el medio de control de repetición como:

El medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado (CC, 2001, C-832)

De igual manera esta providencia en cuanto a sus requisitos afirma

(i) Que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso-administrativa a reparar los antijurídicos causados a un particular; (ii) Que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público. (iii) Que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia (CC, 1995, C484).

Por último, en cuanto a su finalidad afirma que

[...] la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho (CC, 1995, C484).

El deber del Estado de iniciar esta acción para obtener el reembolso de lo pagado, la sentencia C-484 de 2002 indica que existirían dos procesos:

El primero, instaurado por la víctima del daño antijurídico 95 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. Son también distintas las pretensiones, pues en el primero el actor persigue que se deduzca judicialmente una declaración de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, al paso que en el segundo lo pretendido es el reembolso de lo que hubiere sido pagado como consecuencia de la sentencia condenatoria del primer proceso, cuando el servidor público con su conducta dolosa o gravemente culposa dio lugar a ello (CC, 2002, C-484).

En cuanto a la presunción del dolo o la culpa grave la sentencia C-455 de 2002 se refiere manifestando que:

la enumeración de las hipótesis a partir de las cuales es posible presumir el carácter doloso o culposo de la conducta no tiene influencia jurídica en la determinación de la responsabilidad patrimonial del agente estatal. Tal como lo sostuvo recientemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aquella es apenas una instrucción, dirigida al juez de la causa, en la que se determinan los parámetros bajo los cuales se debe juzgar la conducta del agente del Estado que incurre en la conducta civilmente reprochable (CC, 2002, C-455).

La sentencia C-778 de 2003 al referirse a la responsabilidad de los particulares que temporalmente desempeñan funciones públicas afirma que:

Al establecer el legislador que no solamente los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas sino también los antiguos servidores públicos son sujetos pasivos de la acción de repetición, aplicó el criterio de razonabilidad exigido por la jurisprudencia constitucional en la expedición de las leyes, en cuanto desde el punto de vista lógico no existe ninguna razón para exonerar de responsabilidad patrimonial al servidor público que ha cesado en el ejercicio de sus funciones, por hechos acaecidos en dicho ejercicio, dejando librada aquella a la sola voluntad del mismo, mediante su permanencia en el cargo o el retiro de este, y desconociendo la prevalencia del interés general, en especial el patrimonio y la moralidad públicos, sobre el interés particular (CC, 2003, C-778).

Adicional existen otras sentencias al respecto que se citan en la tabla 2

Tabla 2*Sentencias Corte Constitucional Medio de Control de Repetición*

Sentencia	Temática
C-215 de 1993	Conciliación / JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
C-054 de 1997	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Etapas / Medidas Cautelares.
C-111 de 1999	MINISTERIO PÚBLICO-Intervención en conciliaciones extrajudiciales / CONCILIACIÓN PREJUDICIAL-Control judicial del acta.
C-160 de 1999	CONCILIACIÓN-Naturaleza
C-233 de 2002	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURÍDICO-Repeticón contra el agente/RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ANTIJURÍDICO-Objetivo específico PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación teleológica y sistemática/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCIÓN DE REPETICIÓN-Efectos de declaratoria de responsabilidad corresponden a función preventiva ACCIÓN DE REPETICIÓN O LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN-Conducta objeto de análisis
C-285 de 2002	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Nuevo panorama constitucional. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Repeticón por conducta dolosa o gravemente culposa. ACCIÓN DE REPETICIÓN-Naturaleza jurídica ACCIÓN DE REPETICIÓN-Desarrollo legal
C-309 de 2002	PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCIÓN DE REPETICIÓN-Procedimiento para recuperar lucro cesante determinado por contralores en fallos de responsabilidad fiscal PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ACCIÓN DE REPETICIÓN-Modalidades diferentes de responsabilidad con objetivos distintos
C-314 de 2002	LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN ACCIÓN DE REPETICIÓN-No exigencia CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN ACCIÓN DE REPETICIÓN-Razonabilidad de la exclusión/ACCIÓN DE REPETICIÓN-Titularidad exclusiva en el Estado
C-372 de 2002	DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA CONTRACTUAL EN ACCIÓN DE REPETICIÓN-Responsabilidad del delegante DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA CONTRACTUAL EN ACCIÓN DE REPETICIÓN-Llamamiento de delegante por dolo o culpa grave en ejercicio de funciones
C-374 de 2002	PRESUNCIÓN LEGAL-No comprometen el debido proceso ni la defensa/PRESUNCIÓN LEGAL EN ACCIÓN DE REPETICIÓN ACCIÓN DE REPETICIÓN-Protección de integridad del patrimonio público y la moralidad y eficiencia en el desempeño de funciones públicas
C-378 de 2002	COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente en acción de repetición
C-394 de 2002	CADUCIDAD DE ACCIÓN DE REPETICIÓN-Propósitos
C-423 de 2002	COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Presunción existencia de dolo en acción de repetición

C-338 de 2006	ACCION DE REPETICIÓN-Fundamento de la responsabilidad del 98 agente generador del daño/ACCIÓN DE REPETICIÓN-No solo está circunscrita de manera única y exclusiva a los casos en que exista sentencia condenatoria ACCIÓN DE REPETICIÓN-No violación del debido proceso del agente que dio lugar al pago de indemnización/LLAMAMIENTO EN GARANTÍA-Atiende al principio de economía procesal
---------------	---

Nota. Sentencias Corte Constitucional. Adaptada de “La efectividad de la acción de repetición en el ordenamiento jurídico colombiano, problemáticas y desafíos”, por Gómez, 2015, p. 96.

El consejo de Estado ha emitido igualmente pronunciamientos al respecto a través de los siguientes expedientes:

- Providencia del 27 de noviembre de 2006 radicado No. 31975 en la que establece requisitos para la procedencia de la acción de repetición.
- Providencia de radicado 24953 del 8 de marzo 2007 en la cual se precisa que el término para el ejercicio oportuno de la acción de repetición.
- Providencia con radicado No. 18621 del 2 de mayo de 2007 que versa sobre la prueba del pago de la condena.
- Sentencia de radicado No. 25749 de fecha 8 de marzo de 2007 señaló que la entidad pública es la que tiene que acreditar el pago efectivo de la suma dineraria que le fue impuesta por condena judicial.
- Providencia del 4 de diciembre 2007 radicado 26709 que aclara los conceptos de dolo y culpa.

Capítulo II

Metodología

Tipo de Investigación

La investigación tradicional responde a la formulación y aplicación de diseños y estrategias para alcanzar los fines propuestos de manera que el diseño metodológico representa una de las etapas claves dentro de la planeación de la investigación ya que como lo afirma Vara, A. (2012) “los diseños son planes y estrategias de investigación concebidos para obtener respuestas confiables a las preguntas de investigación”, aquí se deben considerar las actividades sucesivas y organizadas que se adelantarán para definir los pasos y pruebas al realizar, así como las técnicas a emplear en el proceso de recolección y análisis de datos.

En la práctica los diseños apelan a técnicas las cuales se pueden considerar herramientas fundamentadas en estos, son de carácter específico e instrumental Vara (2012). Ahora bien, la metodología hace alusión a la ciencia del método o ciencia de cómo hacer, esto es o, la metodología de la investigación configura un conjunto de ideas directrices que orientan la investigación científica (Gómez, “et al”, 2010). Se puede definir un método de investigación de acuerdo con Van der Maren, como:

Un conjunto de operaciones sistemática y racionalmente encadenados con el fin de relacionar consistentemente: la intención, el fin, el objetivo de la investigación; la forma de plantear el problema las técnicas de constitución del material y su validación, las técnicas de tratamiento para transformar los datos en resultados, los procedimientos de interpretación de los resultados y su verificación, la justificación de las diferentes decisiones o elecciones que tengan lugar” (Van der Maren , 1996 p. 112).

Para la investigación propuesta se define un alcance descriptivo ya que “estos diseños están hechos para describir con mayor precisión y fidelidad posible, una realidad empresarial o

un mercado internacional o local, en sí una situación particular” (Vara, 2012, p. 208), en su mayoría son de carácter cuantitativo, se centran en la amplitud y precisión que en la profundidad. Utilizan métodos y técnicas estadísticas tanto para la recolección como para el análisis de datos, y como afirma Hernández “Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Hernández, 2014, p. 92). El enfoque es mixto en la medida que se recurrirá a información de carácter cualitativo y cuantitativo para alcanzar los objetivos propuestos en la investigación, ya que como lo afirma Vara (2012) lo adecuado es siempre tener un sano equilibrio entre tipos de diseños (cualitativos y cuantitativo). En relación con el enfoque mixto afirman que “representa el más alto grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo. Ambos se entremezclan o combinan en todo el proceso de investigación, o al menos en la mayoría de sus etapas” (Hernández, 2014, p. 104). De igual forma

El postulado central de los métodos mixtos radica en la retroalimentación de los métodos cualitativos y cuantitativos dentro de una perspectiva metodológica única y coherente, que permitiría un nivel de comprensión del objeto investigativo (y, por ende, de los resultados) más cercana a la complejidad del fenómeno (Moss, 1996, citado en Núñez, 2017, p. 4).

El diseño de la investigación es no experimental de corte transversal ya que no se pretende dar una solución de orden fáctico al problema de investigación sino plantear una alternativa de solución al mismo en un momento determinado. En otras palabras, la investigación no experimental “podría definirse como la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de estudios en los que no hacemos variar en forma

intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos” (Hernández, “et al”, 2014, p.152). Se estima transversal la investigación puesto que se recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como “tomar una fotografía” de algo que sucede (Liu, 2008 y Tucker, 2004, citado por Hernández “et al” 2014, p.154).

Método de Investigación

El método para emplear en la investigación, como ya se afirmó de manera concreta en el anterior apartado es mixto donde los datos de carácter cuantitativo y cualitativo aportarán los insumos necesarios para abordar el tema y problemática del estudio, así como facilitar la consecución de los objetivos, en respuesta al problema jurídico la ineficacia de la ley 678/2001.

Técnicas de Investigación

Las técnicas de investigación utilizadas serán el análisis documental y la entrevista, que se aplicarán a los documentos recaudados y personas expertas en el tema de investigación.

Instrumentos de Recolección de la Información

Se utilizarán como instrumentos de recolección de información la guía de entrevista y la ficha de registro de datos, los cuales se elaborarán para recaudar los datos que permitan inferir conclusiones de manera que se cumplan con los objetivos propuestos por la investigación.

Análisis e Interpretación de Resultados

La información recaudada se someterá a procesos de análisis, tabulación y síntesis, de manera que se facilite la estructuración de datos relevantes para desarrollar el tema y problema de investigación, logrando cumplir con los objetivos propuestos en el presente documento. Esta

información documental se supeditarán a un proceso depurativo, cuya finalidad primordial es la generación de resultados confiables, por ello la importancia de la utilización de criterios enmarcados en la objetividad y neutralidad, teniendo en cuenta un alto valor epistemológico y una estrecha relación con las variables del tema objeto de estudio.

Análisis y Discusión de Resultados

Una vez analizadas las características y evolución legal y jurisprudencial del medio de control de repetición es claro que se convierte en una obligación para las entidades públicas repetir en contra de sus agentes en aquellos casos donde se cause daño al patrimonio estatal so pena de incurrir en falta disciplinaria.

La percepción general acerca del medio de control de repetición en la Gobernación del Meta para los años 2016-2017 es negativa debido a múltiples factores entre ellos a que su aplicación es un espejismo jurídico que hace la práctica nula e imposible de llevar a cabo el fin como más adelante se concluirá.

Sin lugar a duda sigue persistiendo la problemática del alto número de procesos que no prestan mérito para la aplicación de la repetición lo que desdibuja el objetivo por el cual fue creado el instrumento de reparación, lo indica los resultados de la investigación a nivel departamental hay mucho por hacer en procura de ratificar la ley 678/2001 como la herramienta que sirva eficazmente a los intereses del Estado. Así las cosas, en las recomendaciones se hará mención de las propuestas que se cree sirven realmente en dar aplicación del medio de acción de repetición en el Gobernación del Meta.

Aplicación del Medio de Control de Repetición en la Gobernación del Meta años 2016-2017

Para el presente estudio y atendiendo los objetivos propuestos se procedió a realizar la debida revisión documental de las actas del comité de conciliación de la Gobernación del Meta

para los años 2016-2017, para establecer los datos que permitieran mostrar un panorama de la eficacia en la aplicación del medio de control de repetición, las posibles causas del desempeño en esta materia del ente oficial y plantear recomendaciones que coadyuven en la solución del problema de investigación definido para la investigación.

Integrantes del Comité de Conciliación de la Gobernación del Meta

La conformación del comité de conciliación de la Gobernación del Meta está constituido de la siguiente manera:

Con y voto:

- Secretario privado (delegado del Gobernador)
- Secretario de Hacienda
- Secretario Jurídico
- Gerencia de Conceptos Jurídicos
- Jefe de Asuntos Judiciales

Con voto:

- Jefe de Oficina de Control interno
- Secretaria Técnica del Comité

Para efectos ilustrativos se detalla a continuación el modelo del cuerpo del acta de conciliación que se aplica por parte del comité de conciliación de la Gobernación del Meta:

1. Orden del día
2. Cuadro de Solicitud

Clase de solicitud	Solicitante	Apoderado	Decisión
--------------------	-------------	-----------	----------

Conciliación inicial			
Audiencia inicial			
Estudio de procedencia acción de repetición			

3. Propositiones y varios
4. Fecha de comité
5. Fecha de audiencia
6. Responsable de la ficha y apoderado
7. Cuantía
8. Descripción de los hechos
9. Pretensiones
10. Acción judicial que registra el componente del convocante
11. Relación de pruebas aportadas o solicitadas
12. Problema jurídico
13. Caducidad de la acción
14. Antecedentes doctrinales y jurisprudenciales
15. Calificación del riesgo de pérdida del proceso
16. Recomendación
17. Análisis de la procedencia de la acción de repetición y llamamiento en garantía
18. Firma del Asesor quien hace la recomendación al comité
19. Decisión del comité

20. Firmas de los miembros del comité.

Procedimiento Para Ejercer el Medio de Control de Repetición por Parte de la Oficina Jurídica de la Gobernación del Meta

El siguiente es el procedimiento definido para el ejercicio del medio de control de repetición a cargo de la oficina jurídica de la Gobernación del Meta:

1. Fecha de radicación de pago de la sentencia
2. Acción judicial
3. Demandante (s)
4. Cédula
5. Radicación
6. Asunto de la sentencia
7. Despacho de primera y segunda instancia
8. Fecha del fallo de primera y segunda instancia
9. Sentido del fallo
10. Fecha de ejecutoría de la sentencia
11. Capital
12. Intereses
13. Costas
14. Total, pagado
15. Comprobante de egreso y fecha de pago
16. Número de resolución de pago
17. Fecha de remisión del soporte de pago gerencia de tesorería a la secretaría técnica del Comité de Conciliación

18. Fecha de entrega de secretaría técnica del Comité de Conciliación para estudio de la acción de repetición al abogado
19. Abogado asignado
20. Fecha de presentación del caso ante el comité, número de acta
21. Decisión
22. Fecha de presentación del acta
23. Observaciones

Ejemplo de Aplicación del Medio de Control de Repetición

1. Aplica:

- Problema jurídico: Un primer problema surge en atención a la legitimación en la causa de la parte activa, tal legitimación está radicada en la equidad pública directamente perjudicada en el ministerio público y en el ministerio de justicia y del derecho, quienes son los únicos que pueden iniciar la acción de repetición contra el servidor público, ex servidor o particular que de conformidad con la ley cumpla funciones públicas, que por dolo o culpa grave en su conducta haya causado el perjuicio patrimonial sufrido por la entidad como consecuencia del pago de una sentencia condenatoria o conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de resolución de conflictos, en el caso que considere viable demandar, el Departamento está legitimado para acudir a la justicia contenciosa administrativa en pos de iniciar una acción de repetición. (Secretaría Jurídica de la Gobernación del Meta, 2021).
- ✓ Recomendación: Colorario de todo lo expuesto recomiendo iniciar acción de repetición en contra de quien fungía como secretario de XXXX de la época quien fue el depositario de la orden del juez de tutela y en contra del Jefe de la Oficina de XXXXXX XXXXX quien directamente era el encargado de remitir las ordenes de atención XXXXXX.

- ✓ Decisión: Los integrantes del Comité de Conciliación deciden iniciar la acción de repetición se puede colegir negligencia y enmarcarse esta en inexcusable omisión, amén que el tribunal en su decisión ordene llevar a cabo la presente acción.

2. No aplica:

- Problema jurídico: Definir si la administración departamental al negar el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes actuó en forma legal o si por el contrario existe responsabilidad para adelantar la acción de repetición.
- Recomendación: No se evidencia dolo o culpa grave de ningún funcionario público que en consideración se sugiere no aprobar demanda de repetición en contra del secretario XXXXXX XXXXX de la época de los hechos.
- Decisión: Deciden no iniciar acción de repetición por cuanto no se configuran los presupuestos objetivos y subjetivos de la ley 678 de 2001. (Secretaría Jurídica de la Gobernación del Meta, 2021)

Resultados Gestión del Comité de Conciliación de la Gobernación del Meta

Para la consecución de la información emitida en las actas del comité de conciliación de la gobernación del Meta se hizo necesario realizar un trabajo de campo consistente en la revisión documental de las carpetas para las vigencias 2106 y 2017 encontrándose los siguientes datos:

Se revisaron dos cajas con las actas del Comité de Conciliación así:

1. Caja número siete (7) donde se encuentran todas las actas del año 2016, en la cual encontramos seis (6) con las correspondientes actas del número uno (1) al acta número veintiuno (21). (Ver tabla 3)

Tabla 1*Actas Comité de Conciliación Gobernación del Meta 2016*

No.	Acta del Comité de Conciliación	Decisión del Comité de Conciliación
1	Acta 17 del 21-09-2016	No iniciar acción de repetición
2	Acta 17 del 21-09-2016	No iniciar acción de repetición
3	Acta 18 del 05-10-2016	No iniciar acción de repetición
4	Por error involuntario no se registró el acta	Iniciar acción de repetición
5	Acta 20 del 22-11-2016	No iniciar acción de repetición
6	Acta 20 del 22-11-2016	No iniciar acción de repetición
7	Acta 20 del 22-11-2016	No iniciar acción de repetición
8	Acta 20 del 22-11-2016	No iniciar acción de repetición
9	Acta 20 del 22-11-2016	No iniciar acción de repetición

Nota. Actas del Comité de Conciliación, Elaboración propia, 2016.

2. Caja número ocho (8) donde se encuentran todas las actas del año 2017, en la cual encontramos cuatro (4) con las correspondientes actas del número uno (1) al acta número veintiséis (26). (Ver tabla 4).

Tabla 2*Actas Comité de Conciliación Gobernación del Meta 2017*

No.	Acta del Comité de Conciliación	Decisión del Comité de Conciliación
1	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
2	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
3	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
4	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
5	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
6	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
7	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
8	Acta 8 del 19-04-2017	No iniciar acción de repetición
9	Acta 12 del 24-05-2017	No iniciar acción de repetición
10	Acta 12 del 24-05-2017	No iniciar acción de repetición
11	Acta 12 del 24-05-2017	No iniciar acción de repetición
12	Acta 18 del 24-05-2017	No iniciar acción de repetición
13	Acta 19 del 23-08-2017	No iniciar acción de repetición
14	Acta 19 del 23-08-2017	No iniciar acción de repetición
15	Acta 19 del 23-08-2017	No iniciar acción de repetición

16	Acta 25 del 15-11-2017	Iniciar acción de repetición
17	Acta 25 del 15-11-2017	No iniciar acción de repetición
18	Acta 25 del 15-11-2017	No iniciar acción de repetición

Nota. Actas Comité de Conciliación. Elaboración propia, 2017.

Como se puede apreciar en los datos suministrados por la secretaría jurídica de la Gobernación del Meta para el año 2016, de las 21 actas suscritas por el comité de conciliación sólo en una de ellas se tomó la decisión de iniciar con el trámite del medio de acción de repetición, aclarando que no fue posible acceder a la cuantía, ni acta, ni al nombre del exagente vinculado al proceso. En lo referente al año 2017 de las 26 actas suscritas por el comité de conciliación sólo en una se tomó la decisión de iniciar con el trámite del medio de control de repetición (Acta 25 del 15/11/2017), donde está involucrado un secretario de despacho por el pago de \$295.314.000 en hechos acaecidos en el año 2005 (proceso 0001333100520070020100), cumpliéndose a criterio del comité de conciliación de la Gobernación del Meta con los requisitos de orden objetivo y subjetivo que ordena la ley 678 de 2001 para la procedencia de la repetición contra el ex servidor público. A la fecha de la presente investigación no se conoce el estado actual del proceso.

Lo anteriormente expuesto es el resultado de la investigación documental y la entrevista con funcionarios de la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Meta, nos permite inferir que la aplicación del medio de control de repetición en la Gobernación del Meta ha sido prácticamente ineficaz como mecanismo tendiente a configurar la responsabilidad de los agentes estatales, como consecuencia de factores que son comunes en la mayoría de las entidades públicas y que de acuerdo a los hallazgos encontrados en la investigación el panorama frente a la aplicación de la ley 678 2001 en contra de los servidores o ex servidores públicos en la Gobernación del Meta son desalentadores, podemos decir que responden principalmente a :

- Falta de objetividad y autonomía del comité de conciliación al decidir si la conducta del agente o exagente fue con dolo o culpa grave
 - Falta de conocimientos en los requisitos y precedentes judiciales sobre la acción de repetición (falta de contestación de la demanda, la no presentación de alegatos de conclusión, presentación de pruebas documentales en copias simples, entre otras)
- Carencia numérica e instructiva de los abogados defensores del Estado, por lo que adelantan los procesos sin las formalidades requeridas para que estos lleguen a feliz término.

Se considera (según los funcionarios consultados) que la acción de repetición no debería estar en cabeza de la entidad condenada.

Conclusiones

El medio de control de repetición se concibió por el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, como el marco del Estado Social de Derecho.

La Ley 678 de 2001 fue concebida como un instrumento jurídico, que procede cuando el Estado es condenado a la reparación patrimonial de uno o de todos los daños causados y que hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de uno o varios de sus agentes y es deber del Estado repetir sobre éste o estos.

En la investigación realizada analizamos si dicha herramienta ha sido eficazmente aplicada en la Gobernación del Meta en los años 2016 – 2017; igualmente, cuáles han sido las implicaciones para el erario el hecho que el Estado siga pagando altas sumas dinerarias por sentencias condenatorias. Así las cosas podemos afirmar que el medio de control de repetición, no es el esperado debido a múltiples variantes y factores lo que sin lugar a dudas, ha propiciado que el concepto que se tiene acerca de su eficacia sea desfavorable a todas luces, lo que debe ser una prioridad del Estado y las distintas ramas que lo conforman redoblar y unificar esfuerzos en favor del cuidado del erario, dichas gestiones deben ser una constante ya que como se afirma en términos de calidad “el riesgo no desaparece, lo que se busca es reducirlo a su mínima expresión”.

Finalmente se observó cómo la aplicación del medio de control de repetición, ha sido ineficaz en la Gobernación del Meta entre los años 2016-2017 dados los pobres resultados expuestos de acuerdo a la información suministrada por la Secretaría Jurídica de dicha entidad, lo que amerita implementar acciones correctivas que propicien mejores indicadores, en virtud de la aplicación de este mecanismo.

Particularmente podemos concluir con los elementos recaudados en la investigación, se denota la ineficacia e inoperancia del medio de control de repetición en la Gobernación del Meta en los años 2016 -2017, por causa de las siguientes variantes: carencia probatoria, el no pago por parte del Estado de los fallos condenatorios, la dilación en los procesos y demandas, en la investigación se evidencio que una audiencia se pospuso varias veces sin una razón aparentemente de fondo.

Del mismo modo los Comités Conciliadores aplican lo objetivo de la ley, sin embargo, no le dan aplicación a la parte subjetiva, el tráfico de influencias no permite que el comité cumpla su función y sea autónomo a la hora de calificar la conducta (dolo o culpa grave) del funcionario o exfuncionario y se configure los requisitos de la ley 678/2001; lo anterior en razón al resultado de la investigación, el clientelismo, la politiquería y la corrupción administrativa obstaculizan que los procesos sean iniciados esto no permite la vinculación de la responsabilidad del agente estatal; así se desdibuja el papel que deben ejercer los comités de conciliación.

Las implicaciones en el hueco fiscal serán cada vez mayores como lo muestra la investigación: solo en 10 años ascendió en un porcentaje del 395% el valor que viene cancelando el Estado, como pagos por daños antijurídicos.

A pesar de que el Estado se esfuerza por brindar capacitación a sus funcionarios, frente a lamoralidad pública y los valores que ello representa, denota también que cada vez el clientelismo y la burocracia permiten que cargos de dirección, sean ocupados por funcionarios poco preparados, sin experiencia para ejercer funciones.

Recomendaciones

En la presente investigación podemos proponer como alternativas para ayudar a solucionar el problema las siguientes

- Promover la capacitación, pedagogía sobre el mecanismo del medio de control de repetición, en especial los temas de los valores y principios que rigen las actuaciones del Estado, sus agentes entre los funcionarios y prevenir el daño antijurídico.
- Crear la carrera administrativa para los integrantes del Comité de Conciliación, para que estos tengan autonomía.
- Fortalecer el nivel académico especializado, los integrantes de los Comités de Conciliación sobre la aplicación de la ley 678/2001.
- Evaluación constante en los comités de conciliación en cada ente territorial
- Fortalecer el llamamiento en garantía con fines de repetición
- Mayor diligencia de las entidades, tanto en la presentación de demandas, como en el seguimiento a los procesos, para asegurar el cumplimiento del fin de la acción.
- Mayor participación y vigilancia de los órganos de control en el desarrollo de los procesos derivados de la aplicación del medio de control de repetición.
- Maximizar el apoyo que la Dirección de Defensa Pública del Estado, le pueda ofrecer a las distintas entidades del Estado para trabajar armoniosamente el tema.
- Mejorar la infraestructura tecnológica, de las oficinas jurídicas de las entidades públicas, para tener mejores resultados
- Crear un despacho de descongestión como herramienta jurídica, la cual de impulso procesal a las demandas que ya cursan en los diferentes despachos judiciales, con el fin de que puedan culminar estos procesos de manera pronta.

- Imponer un límite al monto de las condenas para que éstas sean pagables y se pueda recuperar algo del dinero, que el Estado ha tenido que desembolsar.
- Declarar inhabilidades para ejercer cargos públicos al sujeto activo de la acción de repetición.

Referencias

- Aparicio, E. y Valenzuela, C. (2019). La acción de repetición en Colombia: causas más relevantes de la inoperancia de la ley 678 de 2001 durante el periodo 2010 – 2015. Tesis de Especialización. Universidad La Gran Colombia. Bogotá. Colombia.
- https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/5467/Acci%C3%B3n_repetici%C3%B3n_Colombia_ley678de2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bermúdez, M. (1998). Responsabilidad de los Jueces y del Estado. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Buitrago, L. (2002). Métodos y técnicas de investigación en la Universidad: Elementos para una discusión. Fondo de publicaciones de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá: Derecho Colombiano Ltda.
- Cabanelas, G. (1953). Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires: Depalma.
- Castro, C., Moreno, V. y Pedraza, A. (2018). Circunstancias en las que se desestima la acción de repetición como herramienta del ordenamiento jurídico colombiano. Tesis de Pregrado. Universidad Libre de Colombia. Cúcuta, Colombia.
- <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/11884>
- Congreso de Colombia. (2001, agosto 3). Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Diario oficial 51.744.
- http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0678_2001.html

Congreso de Colombia. (1991, 20 de julio). Constitución Política de Colombia. Diario oficial 116.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Contraloría General de la República. (2014). Análisis De La Aplicación De La Acción De Repetición En Las Entidades Del Sector Defensa, Justicia Y Seguridad 2010-2014.

<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/An%C3%A1lisis%20de%20la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20acci%C3%B3n%20de%20repetici%C3%B3n%20en%20entidades.pdf>

Corte Constitucional. Sentencia C-957 del 10 de diciembre de 2014. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-957-14.htm>

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2006, Magistrada ponente Ruth Stella Correa Palacio, Expediente 17482.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/3/S3/27001-23-31-000-1998-00078-01\(18621\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/3/S3/27001-23-31-000-1998-00078-01(18621).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 20099 de 2006.

<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2015/01/CONDENAN-A-LA-AERONAUTICA-CIVIL-POR-ACCIDENTE-DE-AVION.pdf>

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 2007, Magistrado ponente Ramiro Saavedra Becerra, Expediente 30327 de 2007.

https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e_no_3032_7_de_2007.aspx#/

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de julio de 2013, Magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente 46162 de 2013.

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/19001-23-31-000-2008-00125-01\(46162\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/19001-23-31-000-2008-00125-01(46162).htm)

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2000, Magistrada ponente Ruth Stella Correa Palacio, Expediente 17482.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/3/S3/27001-23-31-000-1998-00078-01\(18621\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/3/S3/27001-23-31-000-1998-00078-01(18621).pdf)

Constitución Política de Ecuador. Art 233. 2008

<http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/indice.html#:~:text=CONSTITUCI%C3%93N%20POL%C3%8DTICA%20DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20DEL%20ECUADOR&text=en%20ejercicio%20de%20su%20soberan%C3%ADa,el%20desarrollo%20econ%C3%B3mico%20y%20social.>

Corte Constitucional. Sentencia C-430 del 12 de abril de 2000. Magistrado ponente Antonio

Barrera Carbonell. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-430-00.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-433 del 12 de septiembre de 1996. Magistrado ponente

Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-433-96.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001. Magistrado ponente Rodrigo

Escobar Gil. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-832-01.htm>

De Laubadère, A. (1984). Manual de Derecho Administrativo. Bogotá: Temis

Duque, C (2013). La acción de repetición y su eficacia en el Derecho Colombiano y comparado. Bogotá, D.C. Edit. Ibáñez.

Duque, L. (2012). Acción De Repetición En Colombia Una Tarea Pendiente En La Administración Pública. Artículo avance de tesis de maestría. Universidad Santo Tomás. Bogotá. Colombia. [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas9\(1\)_8.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas9(1)_8.pdf)

Galindo, Juan C. (2006). La Responsabilidad del Agente Estatal, la Acción de Repetición y el Llamamiento en garantía. Bogotá: Boletín de Derecho Público, Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Gómez, E. (1995). La Responsabilidad del Estado en la Constitución del '91. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1ª ed.

Gómez, L. (2015). La Efectividad De La Acción de Repetición en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, Problemáticas y Desafíos. Tesis de pregrado. Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá. Colombia. <https://repository.libertadores.edu.co/handle/11371/2678>

Gómez, M. (2019). La Acción de Repetición y su Aplicabilidad en Colombia. Tesis de Pregrado. Universidad Autónoma Latinoamericana. Medellín. Colombia. http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1255/1/unaula_rep_pre_der_2018_accion_repeticion_aplicabilidad_Colombia.pdf

Gómez, V. & Argel, C. (2016). Eficacia de la acción de repetición. Universidad Santo Tomas Especialización En Derecho Administrativo Valledupar, Cesar, Colombia

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2173/Gomezvictor2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Higuita, L. (2009). Manual del Buen empleado público. Medellín. Edit. Biblioteca Jurídica DIKE. Ltda.

Jiménez, W. (2014) Origen y Evolución de las teorías sobre la responsabilidad estatal.

[Consultado el 25 de agosto de 2021]. Disponible en internet:

<http://www.unilibre.edu.co/dialogos/admin/upload/uploads/Jimenez.pdf>

Jiménez, W., y Soler, I. (2012). Causas de ineficacia de la acción de repetición en Colombia y sus posibles correctivos. Diálogos de Saberes, 10(19). P.65-80

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1846>

López, J. (2001) Responsabilidad patrimonial del Estado. Bogotá, D.C. Edit. Ediciones Doctrina y ley.

Lozano, L. y Prieto, M. (2016). El Medio De Control De Repetición En La Ley 1437 De 2011.

Tesis de Especialización. Universidad Santo Tomás. Villavicencio. Colombia.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/14429/2016luislozano.pdf?sequence=1#:~:text=Caracter%C3%ADsticas%20del%20medio%20de%20control%20de%20repetici%C3%B3n,-De%20acuerdo%20con&text=las%20autoridades%20p%C3%ABlicas.-.En%20el%20evento%20de%20ser%20condenado%20el%20Estado%20a%20la,aqu%C3%A9l%20deber%C3%A1%20repetir%20contra%20%C3%A9ste%2080%29D.>

Martínez, G (2013). Practica Administrativa, segunda edición. Bogotá, D.C. Edit.

Edicionesjurídica Radar.

- Núñez, J. (2017). Los métodos mixtos en la investigación en educación: hacia un uso reflexivo. Cuadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas
- Ortega, V. (2001). El espejismo de la acción de repetición. Tesis de especialización. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.
- Parra, W. (2003). Responsabilidad patrimonial del Estado. Daño antijurídico. Tesis de pregrado. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá. Colombia.
<https://bibliotecadigital.oducal.com/Record/KOHA-UCATOLICA:29463>
- Rayo, S., Gil Ruíz, J. D., Trujillo Cerquera, E. A., Urueña Medina, O. H., Gutiérrez Trujillo, J. C., Gutiérrez Hernández, L. F., Ramírez Urazán, L. M., Zambrano Artunduaga, E. M., Sánchez Castillo, H. L., & Hildebrán Perdomo, J. (2009). Acción de repetición en Colombia: ¿Eficaz o Ineficaz?. Revista Jurídica Piélagus, 8(1), 85-94.
<https://doi.org/10.25054/16576799.602>
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23a ed.).
- Rodríguez, L. (2002 y 2005). Derecho Administrativo general y colombiano, Bogotá: Temis
- Sáchica, L. (1996). Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Editorial Temis S.A., Duodécima edición. Santa Fe de Bogotá.
- Secretaría Jurídica de la Gobernación del Meta (2021). Entrevista con funcionarios de la oficina.
- Soler, I. La acción de repetición problemáticas y desafíos. Bogotá, D.C. Edit. Ibáñez, 2013
- Parra Gutiérrez, W. (2003). Responsabilidad patrimonial del Estado. Daño antijurídico. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Tamayo, J. (2000). La responsabilidad del Estado en la Constitución de 1991. Bogotá: Ed. Temis.

Torres, T. (2004). La acción de repetición eficacia en la jurisdicción Contencioso Administrativa en el departamento de Boyacá 1994 – 2004. Tesis de especialización. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.

<http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v9n16/v9n16a06.pdf>

Uribe, J. y Maldonado, R. (2016). Acción de repetición Una herramienta de origen constitucional olvidada en Colombia. Tesis de Pregrado. Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15118/u754568.pdf?sequence=1>

Vidal, J. (1997). Derecho Administrativo, Bogotá: Temis S.A., 11ª edición

Zúñiga, O e Infante, C. (2013). La Eficiencia De La Acción De Repetición En El Consejo De Estado Como Órgano De Cierre. Tesis de Especialización. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá. Colombia.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11940/TRABAJO%20DE%20GRADO%20FINAL.%20correcciones%20y%20entrega%20del%202014%20de%20enero%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>