

**Análisis del desarrollo y aplicación de la Acción de Repetición contra servidores
públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali en los últimos 3 años**

Por:

Maria Camila Daza Cabal

Octavio Figueroa Perea

Universidad Santiago de Cali

Facultad de Derecho

Trabajo de Grado de Pregrado

Junio de 2019

**Análisis del desarrollo y aplicación de la Acción de Repetición contra servidores
públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali en los últimos 3 años**

Por:

Maria Camila Daza Cabal

Octavio Figueroa Perea

Tutor:

Andrés Felipe Cano Sterling

Universidad Santiago de Cali

Facultad de Derecho

Trabajo de Grado de Pregrado

Junio de 2019

Tabla de Contenidos

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I Antecedentes Internacionales y Nacionales de la Acción de Repetición..... | 7 |
| Antecedentes Internacionales..... | 8 |
| Teoría de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado..... | 8 |
| Teoría de la Responsabilidad Estatal. | 9 |
| Desarrollo de la Responsabilidad Estatal en Francia. | 9 |
| Teoría de la Extensión de la Responsabilidad..... | 10 |
| Teoría de la Falla del Servicio. | 11 |
| Teoría de la Falta Personal. | 12 |
| Teoría de la Irresponsabilidad del Servidor Público frente a la Administración. | 13 |
| Teoría de la Responsabilidad del Servidor Público frente a la Administración – Acción de Repetición. | 14 |
| Italia..... | 14 |
| España. | 15 |
| Chile. | 15 |
| Argentina..... | 16 |
| Ecuador. | 16 |
| Antecedente Nacional | 17 |
| Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia. | 17 |
| Responsabilidad Indirecta. | 18 |
| Responsabilidad Directa..... | 19 |

| | |
|---|----|
| Teoría de la Falla del Servicio. | 19 |
| Traslado de la Competencia al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos.. | 20 |
| Creación del Régimen Especial Administrativo. | 20 |
| Responsabilidad Extracontractual del Estado y Particulares a partir de la Constitución de 1991..... | 21 |
| Responsabilidad del Servidor Público frente a la Administración..... | 22 |
| Acción de Repetición (Ley 678 de 2001). | 23 |
| La Acción de Repetición en la Ley 1437 de 2011. | 24 |
| Responsabilidad Disciplinaria del Agente a la luz de la Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019..... | 25 |
| Capítulo II | 26 |
| Normatividad Nacional y Desarrollo Jurisprudencial relacionado con la Acción de Repetición | 27 |
| Primeras Nociones sobre la Acción de Repetición antes de la Constitución de 1991 | 27 |
| La Acción de Repetición como garantía Constitucional..... | 28 |
| Regulación de la Acción de Repetición a partir de la Ley 678 de 2001 | 29 |
| Definición..... | 29 |
| Objeto..... | 30 |
| Obligatoriedad de la Acción de Repetición..... | 30 |
| Elemento Subjetivo presente en la Acción de Repetición..... | 31 |
| Dolo..... | 32 |
| Culpa Grave. | 32 |

| | |
|---|----|
| Requisitos de Procedibilidad..... | 33 |
| Caducidad..... | 34 |
| La Acción de Repetición en la Ley 1437 de 2011 | 34 |
| Referente Jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la Acción de Repetición | 35 |
| Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de noviembre de 2005, radicación 1995-11286-01 (26977), C.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez..... | 35 |
| Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 02 de mayo de 2007, radicación 1998-00091-01(23566) C.P: Ruth Stella Correa Palacio..... | 39 |
| Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de junio de 2008, radicación 1997-08750-01 (25839), C.P: Mauricio Fajardo Gómez..... | 42 |
| Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 03 de diciembre de 2012, radicación 2004-00922-01(40966), C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa..... | 45 |
| Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de diciembre de 2017, radicación 2010-00119-01(51198), C.P: Guillermo Sánchez Luque..... | 46 |
| Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de abril de 2019, radicación 2014-00055-00(50715) C.P: Ramiro Pazos Guerrero..... | 47 |
| Análisis sobre el referente jurisprudencial del Consejo de Estado | 48 |
| Capítulo III..... | 52 |
| Desarrollo y Aplicabilidad de la Acción de Repetición en la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali | 52 |
| Análisis de informes de demandas del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública del Municipio de Santiago de Cali..... | 52 |

| | |
|--|----|
| Demandas contra el Municipio de Santiago de Cali en 2016. | 53 |
| Demandas contra el Municipio de Santiago de Cali en 2017. | 55 |
| Demandas contra el Municipio de Santiago de Cali en 2018. | 56 |
| Situación de los procesos judiciales terminados entre los periodos 2016 y 2018 de acuerdo al sentido del fallo. | 58 |
| Aplicabilidad de la Acción de Repetición en contra de Servidores Públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali | 61 |
| Reflexiones jurídicas sobre la aplicabilidad de la Acción de Repetición por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali entre los años 2016 y 2018..... | 65 |
| Conclusiones | 68 |
| Bibliografía | 70 |
| Sentencias..... | 73 |

Lista de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Cantidad de procesos judiciales terminados por sentido del fallo en 2016. | 58 |
| Figura 2. Cantidad de procesos judiciales terminados por sentido del fallo en 2017. | 59 |
| Figura 3. Cantidad de procesos judiciales terminados por sentido del fallo en 2018. | 60 |

Lista de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Procesos activos en contra del Municipio de Santiago de Cali a 2016..... | 54 |
| Tabla 2. Procesos activos en contra del Municipio de Santiago de Cali a 2017..... | 55 |
| Tabla 3. Procesos activos en contra del Municipio de Santiago de Cali a 2018..... | 57 |
| Tabla 4. Procesos judiciales instaurados por la Alcaldía de Cali a 2018. | 62 |

Resumen

La Acción de Repetición es un mecanismo que tiene como fin, recuperar los dineros pagados por el Estado en virtud de las condenas patrimoniales en su contra. Con este trabajo se pretende realizar un análisis de la aplicabilidad y el desarrollo que se le ha dado al medio de control de repetición, por parte de la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, en contra de sus servidores públicos que han actuado con dolo o culpa grave, durante los últimos tres años, mediante un estudio a los informes de demandas realizados por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Santiago de Cali y el seguimiento del estado de los procesos adelantados por la entidad. Sin embargo, se observa que hay mucha inoperancia en la aplicabilidad de Ley 678 de 2001, debido a que son muy pocas las demandas presentadas, en comparación con los procesos que cursan en contra del Municipio, los cuales pretenden grandes sumas de dinero, por lo que se puede concluir que, la administración de Santiago de Cali, no está realizando una efectiva labor y el deber de proteger el patrimonio público.

Palabras Claves

Acción de repetición, Servidor Público, Estado, Responsabilidad Patrimonial, Culpa Grave, Dolo.

Abstract

The legal action of repetition is a legal mechanism whose purpose is to recover the grand monetary sums given from the state due to the patrimonial sentences against it. With this text the intention is to do an analysis of applicability and development that has been given to the control medium of the legal action of repetition by the town hall of Santiago de Cali against its public servers who have acted with malice or serious guilt during the last three years, through a study of the demand reports made by the Administrative Department of Public Legal Management of the Cali's town hall and the tracing of the processes realized for the entity. However, it is noted that there is a lot of ineffectiveness in the applicability of the law 678 of 2001, because there are very few lawsuits presented compared with the processes initiated against the municipality which claim large sums of money, so can we conclude that the Santiago de Cali's administration is not doing an effective job and the obligation of protect the public patrimony.

Keywords: Repetition Action, Public Server, State, Patrimonial Responsibility, Serious Guilt, Malice.

Introducción

La consolidación de la Acción de Repetición como medio de control para requerir la responsabilidad del servidor público en Colombia ha tenido un largo camino histórico. Si bien, en un principio, desde el siglo XIX, no se concebía si quiera la responsabilidad en cabeza del Estado, en razón a que predominaba la teoría de la soberanía absoluta, mucho menos se pensaría, en aquel entonces, que el servidor público respondería por un mal acto ejecutado en ejercicio de sus funciones. En consecuencia, gracias al aporte doctrinal y el desarrollo jurisprudencial en Francia, se implementó el concepto de responsabilidad estatal a partir del Fallo Blanco en 1873, adoptándolo Colombia a su legislación, es así, como en un primer momento, todo el tema de la responsabilidad de la administración se regulaba por el Código Civil y el órgano que se encargaba de dirimir los conflictos entre particulares y Estado era la jurisdicción ordinaria. No obstante, ante la falta de una normatividad concreta en materia y por las disputas de competencia por estos asuntos, se le atribuye a través del Decreto 528 de 1964 el conocimiento de las demandas en contra del Estado a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, es decir, al Consejo de Estado, quien empezó a desarrollar teorías como las de la Falla del Servicio, Falta o Falla Personal, entre otras. Del mismo modo, en 1984 se expide el Código Contencioso Administrativo, el cual plantea una forma de responsabilidad del Estado en forma extracontractual, como también la implementación de la Acción de Reparación Directa y de Cumplimiento. Cabe resaltar, que respecto de la primera mencionada, fue la primera forma en que las entidades públicas empezaron a repetir en contra de sus agentes.

Todo este panorama toma un respaldo Constitucional a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, quien a partir de su artículo 90, introduce a la legislación

colombiana el concepto de daño antijurídico, en el que el Estado debía responder por los daños ocasionados a los particulares por las conductas de sus agentes ocasionadas de forma dolosa o gravemente culposa, frente a lo cual, surge propiamente la figura de la Acción de Repetición, ya que del mismo modo, faculta a la entidad que resultó declarada responsable patrimonialmente, de repetir en contra de ese agente que causó el daño.

Años más adelante se expide la ley 678 de 2001, la cual consagra unas características independientes para la acción de repetición, a diferencia de las que se manejaban con la acción de reparación directa, para que el Estado pudiera reclamar el valor de lo pagado, en forma de proteger el patrimonio estatal y de equilibrar las cargas, además de significar un castigo pecuniario para aquellos servidores o ex servidores públicos, o funcionarios investidos con funciones públicas, a fin de evitar que siguieran cometiendo conductas negativas.

Frente al tema de la Acción de Repetición, la doctrina ha desarrollado un sinnúmero de teorías e hipótesis en cuanto al manejo y evolución que ha tenido en la legislación colombiana, algunos autores como Ida Maestre Ordoñez y María Catalina Garcés Restrepo, sostienen en su trabajo de grado titulado “La Acción de Repetición y el Llamamiento en Garantía de la Ley 678 de 2001”, que no todo daño causado por un funcionario lo hace responsable, debido a que se exige que haya actuado de manera dolosa o gravemente culposa, presupuestos que son esenciales para atribuirles alguna responsabilidad. Por otro lado, surge la preocupación en cuanto si el manejo que se le da a la acción es eficaz, es por ello que el semillero de investigación “Ius Ex Nunc” de la Universidad Sur Colombiana, plantean en su artículo “Acción de Repetición en Colombia: ¿eficaz o ineficaz? Publicado en la revista Piélagus, que: “en Colombia la acción de repetición no es un mecanismo eficaz, porque la ley que lo reglamenta presenta diferentes vacíos que

obstruyen o impiden la cabal aplicación de este mecanismo jurídico” (Aljach Rayo y cols., 2009, p. 91). Con un mismo eje temático, los estudiantes William Guillermo Jiménez e Israel Soler Pedroza, se enfocan en determinar las causas de la ineficacia de la Acción de Repetición en Colombia, ellos dos plantean en su texto que las sentencias condenatorias proferidas en virtud de los daños causados por la acción o la omisión de sus funcionarios, no han tenido una correspondiente y eficaz repetición que establezca la responsabilidad de los mismos y la recuperación de los dineros públicos cancelados, o como afirma González (2015) en su artículo para optar a la especialización de derecho administrativo: “Los vacíos legales de la ley 678 de 2001, sumado a la falta de interés de los representantes legales de las entidades públicas para iniciar la acción de repetición, han conducido a que dicha medida no prospere como instrumento eficaz para la recuperación de los dineros producto de fallos condenatorios o conciliaciones administrativas” (p.22).

Al revisar estos documentos se encuentra un panorama desalentador, a nivel nacional, sobre la aplicabilidad que se le está dando a este medio de control. La gran mayoría comparten que, por razones de vacíos normativos, por desconocimiento del proceso por parte de los departamentos jurídicos de las entidades a las que se han demandado o por congestión en los despachos judiciales, entre otras causas, la acción de repetición no está siendo eficaz para el objetivo con el cual fue creada.

Es por ello, que surge el cuestionamiento en cuanto a la aplicabilidad que se le está dando a la acción de repetición en el municipio de Santiago de Cali, en razón a que desde el año 2016 al año 2018 se han iniciado alrededor de 3.984 procesos judiciales en contra de las dependencias administrativas de la Alcaldía de Santiago de Cali, evidenciándose entre estos periodos un

incremento en las demandas interpuestas en contra de la entidad, dado que a finales del 2016, según informe del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública del Municipio en donde se recopilaron datos del Sistema de Información de Procesos Judiciales (SIPROJ), la información registrada arrojaba un total de 3.501 demandas activas en contra del municipio con un valor total de pretensiones de \$1.116.822.083.473 millones de pesos; lo que para diciembre de 2018, de acuerdo al mismo estudio, aumentaron las mismas en un 16.9% y las pretensiones ascendieron a un valor de \$1.186.997.604 millones de pesos.

Sin embargo, las cifras de los procesos judiciales instaurados por la entidad, exactamente de las repeticiones en contra de servidores públicos, en comparación a la cantidad de demandas en contra es preocupante, puesto que durante esos mismos años solo se reportaron 7 acciones de repetición, lo que indica una problemática referente a la obligación que tiene la entidad, en este caso la Alcaldía de Santiago de Cali, con el fin de recuperar y salvaguardar el patrimonio público, de impulsar las acciones pertinentes en contra de sus funcionarios que por su actuar doloso o gravemente culposo han causado un perjuicio, tanto para quien tuvo la carga antijurídica de soportar su indebida conducta, como para el Estado que ha tenido que pagar cuantiosas condenas, que en últimas configuran un detrimento patrimonial.

Sobre esa temática, la investigación plantea como problema que si ¿En la Alcaldía de Santiago de Cali, se le está dando una eficiente aplicación a la Acción de Repetición en contra de los servidores públicos que actúan con dolo o culpa grave?

Como objetivo general del presente trabajo de investigación se propone analizar la aplicabilidad que se le ha dado a la Acción de Repetición en los últimos 3 años (2016 – 2018) en contra de los servidores públicos que laboran en la Alcaldía de Cali, que han actuado con dolo o

culpa grave, a partir de la formulación y ejecución de tres objetivos específicos, el primero de ellos, el determinar los antecedentes internacionales y nacionales sobre la acción de repetición; el segundo, relativo a examinar la normatividad y referencias jurisprudenciales del Consejo de Estado relacionados con el medio de control en estudio, y el tercero y último, identificar la situación actual en la Alcaldía de Santiago de Cali, en cuanto a las demandas de repetición promovidas en contra de funcionarios que, con su actuar doloso o gravemente culposo, hayan ocasionado que la entidad hubiera tenido que responder patrimonialmente.

De ese modo, el propósito de este trabajo de investigación es aportar al conocimiento jurídico de estudiantes, juristas, profesionales del Derecho, académicos y demás interesados en el tema, de lo que acontece con la Acción de Repetición en la Alcaldía de Santiago de Cali, debido a que a nivel nacional no ha tenido un gran impacto y eficacia desde que se reguló mediante la ley 678 de 2001, entonces la idea es conocer a detalle lo que sucede en nuestro municipio. Esto se logra a través del desarrollo estructural del trabajo en tres capítulos, organizados de la siguiente manera.

El primero de ellos contiene un recuento histórico de los antecedentes internacionales de la acción de repetición, empezando por Francia quien es el que impulsa el concepto de responsabilidad estatal, y posteriormente, el de responsabilidad del servidor público frente a los administrados y la administración, repasando las diferentes teorías que se desarrollaron y que fueron de gran aporte para Colombia, como también una breve descripción de cómo se da aplicación a la repetición en países como Italia, España, Chile, Argentina y Ecuador. Dentro del mismo capítulo también se hace alusión a los antecedentes nacionales que tuvo la acción de repetición, desde la responsabilidad patrimonial del Estado Colombiano en 1886, hasta la consolidación de la repetición en 2001 con la ley 678.

En el segundo capítulo se realiza un repaso de los diferentes preceptos que buscaron acercarse a la acción de repetición hasta antes de la Constitución de 1991, para luego fundamentarse como garantía constitucional, y posteriormente, tener una regulación concreta con la ley 678 de 2001, adicionalmente, con la ley 1437 de 2011. Como también, se analizan algunas de las sentencias del Consejo de Estado proferidas entre 2001 y 2019, para estudiar los avances que ha tenido este medio de control por vía jurisprudencial.

El ultimo capítulo está enfocado a condensar un análisis de los informes expedidos por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública del Municipio de Santiago de Cali, en cuanto a las demandas que se han presentado en contra de la administración, en relación con las acciones de repetición que se han promovido en contra de sus funcionarios, para delimitar la aplicación que se le está dando, si es eficaz o no, y los respectivas reflexiones jurídicas sobre la implementación de la acción en la Alcaldía de Cali.

La estrategia metodológica que se utilizó para llevar a cabo el trabajo de grado se centró en el método hermenéutico cualitativo e inductivo de la investigación, en razón a que se analizaron los informes del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Santiago y los fallos judiciales, los cuales se comprendieron a partir de la hermenéutica jurídica. El tipo de investigación es documental, ya que se partió del estudio, análisis e interpretación de diversas fuentes primarias, como libros de doctrinantes que han hablado en materia de acción de repetición, sentencias del Consejo de Estado, normas relativas al tema de la repetición y los informes sobre las demandas del municipio de Santiago de Cali, para obtener los fundamentos del trabajo.

Capítulo I

Antecedentes Internacionales y Nacionales de la Acción de Repetición

Para hablar de la Acción de Repetición es necesario remontarse a los antecedentes que han permitido en la actualidad consagrar este término, puesto que, en muchos países, como se verá más adelante, incluso en el caso colombiano, la regulación de este medio de control es apenas reciente. De modo que, para adentrarse específicamente en este tema, hay que partir de la idea de *responsabilidad*, que según en opinión de Younes (2014): “Es un principio jurídico del derecho moderno que quien ocasione un daño a una persona o a sus bienes debe indemnizar” (p. 305). Ya que de ahí se desprende la carga u obligación que tenga que afrontar el Estado, frente a sus administrados por los daños que les ocasione, y de la misma manera, la responsabilidad que también pueda recaer sobre sus agentes, puesto que son ellos quienes de manera personal y directa ejercen las actividades en nombre de la Administración. Sin embargo, como se verá en el recuento histórico de las siguientes páginas, el poder público inicialmente actuaba sin ninguna limitación, luego, con la consagración del modelo de Estado de Derecho se empieza a tener noción sobre la responsabilidad Estatal, y posterior a ello, ya en un Estado Democrático de Derecho, dicha responsabilidad se hace extensiva a los servidores públicos.

Antecedentes Internacionales

Teoría de la Irresponsabilidad Absoluta del Estado.

Hasta antes del siglo XIX no se le concebía a la Administración como responsable por sus actos frente a sus subordinados, en razón a que predominaba el interés del Estado por encima de cualquier otro, es decir, se consideraba superior y absoluto. Esta teoría fue predominante en los Estados absolutistas y monárquicos que surgieron en los siglos XVI al XVIII, en los que los emperadores o reyes partían de la concepción de que eran designados como representantes de los dioses, y que, por lo tanto, no se equivocaban, de modo que se negaban a reconocer responsabilidad alguna por algún acto que ejecutaran (Parra Gutiérrez, 2003).

Es así como en tiempos donde se estableció el Imperio Romano, los emperadores quienes eran en los que se concentraban todas las potestades tanto políticas, religiosas, como militares, justificaban sus actos sobre la noción del *superanitas e imperium* (que en español traduce soberanía e imperio). Del mismo modo sucedió en la Edad Media en auge del feudalismo, en el que no existía responsabilidad imputable alguna al rey o sus vasallos, simplemente las prerrogativas que se concedían con los contratos de vasallaje se reclamaban de cada señor feudal. Ya en las formas del Estado Moderno, Maquiavelo hace una demostración de la realidad política de este modelo, es así como en su libro *El Príncipe*, se evidencia la irresponsabilidad del príncipe maquiavélico quien justifica sus acciones con tal de mantener su Estado y territorio (Maquiavelo, 2007).

Teoría de la Responsabilidad Estatal.

Dejando atrás los Estados Absolutistas y con la radicación de los Estados de Derecho, se empieza a cambiar la connotación que se tenía en torno a la irresponsabilidad de los gobernantes para dar paso, gracias al principio de Legalidad preponderante en este modelo, a la responsabilidad de estos; de manera que el primero de los escenarios en donde se desarrolló fue con la Revolución Francesa a mediados del siglo XIX, con la cual se reconoció con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano¹ el derecho a la propiedad privada, así como también, se adoptó el famoso Fallo Blanco de 1873 proferido por el Tribunal de Conflictos, y el Fallo Lareulle de 1951 pronunciado por el Consejo de Estado Frances.

Desarrollo de la Responsabilidad Estatal en Francia.

Como se mencionaba anteriormente, con la Revolución Francesa de 1789 se presentaron diversas situaciones que dieron lugar a la Responsabilidad del Estado como ente garante de los derechos de los ciudadanos, “En ese momento, cuando el Estado Liberal se torna intervencionista, aparece la necesidad de admitir que el Estado responda por los perjuicios causados en el desarrollo de su actividad a los particulares” (Younes, 2014, p.307).

En efecto, el Tribunal de Conflictos Francés, para el año 1873 profiere el *fallo Blanco*, gracias al cual se introdujo el régimen de responsabilidad administrativa, debido a que anteriormente, como menciona Guillermo (2013) “En un primer momento se acudió a la aplicación directa de

¹ En el artículo 17 se le reconoce a todos los ciudadanos la propiedad privada, entendida como un derecho inviolable, del cual nadie puede ser privado, a excepción de cuando la necesidad pública así lo amerite, debiendo justificar e indemnizar a quien tenga que sufrir esa carga, reconociendo así la responsabilidad de la administración.

los principios y disposiciones del Derecho Civil, a falta de un Derecho administrativo o político autónomo y eficiente.” (p. 69).

En razón a que el Derecho civil no regulaba expresamente los casos que suscitaban en torno a daños ocasionados por el Estado a los ciudadanos, y que los presupuestos que fundamentaban la responsabilidad por el hecho ajeno de esta especialidad no se acoplaban íntegramente, este Tribunal por medio de jurisprudencia empezó a delimitar ciertos aspectos para crear un régimen especial y una jurisdicción que tuviera la plena competencia para dirimir los asuntos o conflictos entre Administración y particulares, fue así como ... “se consagró la responsabilidad del Estado independientemente de que estuviera estatuida en textos legales expesos, e independientemente de que su actividad fuera de poder o de gestión” (Rodríguez, 2008, p.511).

Teoría de la Extensión de la Responsabilidad.

Habiendo ya admitido la responsabilidad estatal por actos que ejecutara la Administración que causaran un daño o perjuicio a los súbditos, empieza a surgir la cuestión en cuanto a los límites que debe tener esta responsabilidad, en razón a que el Estado es una entidad abstracta, una persona jurídica, y que físicamente no actúa de forma directa, sino a través de sus agentes, quienes en desarrollo de la doctrina adoptan una responsabilidad indirecta, es decir, por el hecho ajeno. Sin embargo, dado que la teoría del hecho ajeno, proveniente del Código Civil, tenía ciertos vacíos en los presupuestos que fundamentaban la responsabilidad en cuanto a la culpa *in*

*eligendo*² o *in vigilando*³, en efecto, sobre la administración se va a proyectar una responsabilidad directa. Es así como aparece la teoría expansiva o creciente de la responsabilidad, en un modelo de Estado Democrático de Derecho, donde "...se acepta la existencia de las dos especies de responsabilidad administrativa; a) la responsabilidad personal del agente por su falta personal; y b) la de la entidad pública por la falta o falla del servicio" (Rodríguez, 1994, p.228). De manera general se dirá que, la primera hace alusión cuando el daño no proviene directamente del mal funcionamiento del servicio prestado por el Estado, sino que del mal proceder personal de su agente; mientras que la segunda, relativa a la falla del servicio, es la ocasión de un daño, pero realizado directamente por la entidad estatal, ya sea por que actuó cuando no debía, actuó tarde o lo hizo de manera deficiente.

Teoría de la Falla del Servicio.

En palabras de Vidal y Molina (2016) "... esta consiste en afirmar que la ausencia o la deficiencia de la prestación de un servicio estatal que genera daño da lugar a la responsabilidad directa del Estado" (p. 484). Incluso si la falla se ocasiono por la ejecución una actividad de un funcionario, la Administración sigue siendo la principal responsable, pero debe recalcarse que el daño debe haber sido producido cuando el agente estaba en ejercicio de sus funciones y

² Locución latina que traduce "Culpa en la Elección", básicamente esta responsabilidad parte de que el Estado se haya en la obligación de elegir cuidadosamente a sus agentes.

³ Hace referencia a la "Culpa en la Vigilancia", que, a diferencia de la anterior, la administración es responsable de los malos actos que ejecuten sus funcionarios, en razón a que tiene sobre estos, por ser sus subordinados, una obligación especial de vigilar sus actuaciones. De modo que si incurren en culpa, en algunos de los dos casos, la responsabilidad se traslada a la entidad jurídica.

prestando un servicio público, pues de lo contrario, se genera es una responsabilidad particular en cabeza de la persona natural.

En esta teoría se adopta lo que se conoce como *la responsabilidad subjetiva*, pues el factor de imputación no está relacionado con la culpa o dolo con que haya actuado el servidor público, sino que “predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado” (Ruiz, 2010, p.2). De modo que busca demostrar que evidentemente ocurrió una falla en la prestación del servicio que genere un daño o perjuicio a la víctima, quien no estaba en la obligación jurídica de afrontarlo, no obstante, a falta de ese título de imputación subjetiva individual, se requiere entonces demostrar la culpabilidad de la entidad estatal por el mal funcionamiento del servicio.

Teoría de la Falta Personal.

La falta personal entendida en palabras de Pérez (2003):

Son faltas o culpas personales, las cometidas por los funcionarios por fuera del ejercicio de la función desplegada. Así mismo, son faltas o culpas personales aquéllas cometidas en el ejercicio de la función, pero que tienen el carácter de falta o culpa grave o de faltas o culpas intencionales y los efectos, que genera la falta o culpa personal del funcionario, se concretan en que a excepción de los casos, en que se materializa la acumulación de responsabilidades, es el funcionario quien debe indemnizar el daño (p.14).

Gracias a la jurisprudencia francesa, que es la que le ha dado trascendencia a las teorías que han impulsado el Derecho Administrativo, se puede hablar en materia de la falta personal a partir del *fallo arret Pelletier* proferido por el Tribunal de Conflictos en 1873, quien resolvió declarar

que la responsabilidad atribuida al Estado por daños causados a sus administrados por culpa de sus funcionarios, no debería regirse por las normas civiles, en lo concerniente a las relaciones entre particulares, de modo que debían regularse normas especiales que fueran capaces de conciliar conflictos entre el Estado con los derechos de los particulares.

Por esa razón, se entendió que la responsabilidad del Estado no debía regirse por normas del Código Civil, además, se tendría que apartar y diferenciar la falla del servicio de la falta personal, para poder determinar a quien se le atribuía la responsabilidad de los daños ocasionados, si al Estado o al servidor público.

Teoría de la Irresponsabilidad del Servidor Público frente a la Administración.

Si bien, en el anterior título se hizo alusión a que el servidor público respondía de manera personal ante los administrados por los daños que les ocasionara de forma intencionada y por fuera de la ejecución de sus funciones, es importante ahora preguntarse ¿y qué tipo de sanción o responsabilidad tiene ese funcionario que ha obrado de manera incorrecta, frente a la administración? Puesto que esta ha tenido que resarcir los perjuicios y daños ocasionados, significando un detrimento en el patrimonio estatal. Es así, como hasta antes de 1951, a el funcionario no se le atribuía ningún tipo de responsabilidad, pese a que hubiera realizado una conducta dolosa o gravemente culposa, puesto que no se consideraba importante este ámbito dentro de las relaciones entre la Administración y sus agentes, bastaba con que simplemente el funcionario que había causado el daño respondiera frente a los administrados a título de falta personal, Jiménez (2013) en su artículo sobre *Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal* afirma que:

Cuando el funcionario ocasionaba un daño con su conducta se pensaba que era suficiente la reparación del agravio frente al particular, y si existiese alguna falta adicional, estaba el Derecho penal o el Derecho disciplinario para encuadrar la posible conducta desviada (p.76).

Teoría de la Responsabilidad del Servidor Público frente a la Administración – Acción de Repetición.

Posterior a la aplicación del principio de Irresponsabilidad del funcionario frente a la Administración, es con el aporte del Consejo de Estado Frances, gracias a el *fallo Lareulle* proferido el 28 de julio de 1951, que se les endilga a los funcionarios en ejercicio o no de sus funciones, la responsabilidad frente al Estado respecto de los actos que hayan ocasionado un daño a un particular. A partir de este, el Estado Frances condenó por primera vez una sentencia repitiendo sobre sus funcionarios públicos, y desde esa fecha, el agente debe responder ante el Estado por faltas o culpas personales, de modo que de ahí surge en Francia la figura de la Acción de Repetición.

Italia.

La ley italiana 117 de 1988, relativa al resarcimiento por los daños ocasionados en el ejercicio de las funciones judiciales y la responsabilidad civil de los Magistrados, en su artículo 8º establece límites al monto que se debe pagar por la reparación directa y a los descuentos mensuales, con algunas excepciones que no puede ser superior a la tercera parte del sueldo neto en un año, percibido en el momento de la interposición de la acción, a menos que el daño se haya cometido con dolo. Molina y Cañón (Citado en Soler y Jiménez, 2008).

España.

Según la ley 4 de 1999, prohíbe la demanda civil contra el empleado; la administración responde directamente y exige de oficio al funcionario el pago, mediante la acción de regreso, por una cantidad que siempre es inferior a la que paga el Estado. Molina y Cañón (Citado en Soler y Jiménez, 2008).

Chile.

En el sistema normativo chileno se reconoce la falta del servicio, la falta personal y la Acción de Repetición en normatividades como la Ley No. 18.575 “Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”, en su artículo 42, la cual determina que en general todas las entidades de la Administración son responsables de los daños que causen a sus administrados por falta de servicio, y también plantea que el Estado tiene derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal. Del mismo modo acontece con la Ley No. 18.695 “Ley Orgánica de Municipalidades”, quien en su artículo 142 estipula la misma responsabilidad por daños causados, pero en este caso atribuibles al municipio en concreto, y el derecho de estos a repetir contra el funcionario que hubiese causado el daño. Sumado a esto, también se consagra en materia de responsabilidad sanitaria la Ley AUGE (Ley No.19.966), que en su artículo 38 dispone la responsabilidad del Estado por falta del servicio y el derecho a repetir contra el funcionario que haya actuado imprudentemente.

Sin embargo, pese a que en el sistema normativo de Chile si existe una regulación en materia, la jurisprudencia se ha encargado de confundir ciertos aspectos al no ser tan precisa en la distinción entre la falta personal y la falla del servicio, frente a esta situación Ruiz (2015) nos dice que:

Contribuye a aumentar el caos existente en esta materia la jurisprudencia de nuestros tribunales de justicia, que en muchas ocasiones han señalado –erróneamente a nuestro entender– que la falta personal es aquella en la que solo responde el funcionario y no el servicio, con lo cual la norma contenida en el artículo 42 de la Ley N° 18.575 resultaría del todo incomprensible y absurda en cuanto al derecho de repetición, toda vez que si el Estado repite es porque pagó, pero por algo por lo que no debería haber respondido. (p.34).

Argentina.

En este país acontece que la responsabilidad patrimonial que recae sobre los funcionarios está regulada por el Código Civil, prevista en el artículo 1112, cuando estos ejercen de manera irregular sus funciones y la conducta ha sido realizada con culpa. No obstante, sigue manejando una teoría organicista, toda vez que se aparta la responsabilidad que recae sobre el Estado, a la que se le atribuye al servidor público, pudiendo el perjudicado demandar al funcionario por el amparo del artículo 1112 C.C, cuando el daño lo ocasiona en ejercicio de sus funciones, o cuando lo hace por fuera de estas responde por el artículo 1109 C.C (régimen civil común); y al Estado por el artículo 43 C.C.

Ecuador.

La Acción de Repetición en el país ecuatoriano se encuentra consagrada a nivel Constitucional en el artículo 11.9, que de forma preceptiva ordena ejecutar la repetición en contra de las personas responsables del daño producido, pero a diferencia de otros sistemas jurídicos en donde se ha expedido una ley que regula específicamente en materia, en Ecuador el derecho de repetición no se ejerce efectivamente, a falta de una disposición que expresamente

determine a quien se le faculta para atribuir la responsabilidad y el procedimiento a través del cual se demande la repetición, como afirma Enríquez (2017):

Consideramos que la actual regulación de la acción de repetición no garantiza a los jueces la capacidad de pronunciarse sobre el dolo o culpa grave de los funcionarios o servidores públicos; no se puede determinar con exactitud el grado de responsabilidad de los mismos en el daño ocasionado (p.110).

Antecedente Nacional

Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia.

En el ordenamiento jurídico colombiano, los gobernantes gozaban de una absoluta irresponsabilidad estatal, sin embargo, el tema fue cambiando y las entidades públicas empezaron a asumir su responsabilidad frente al daño ocasionado a los particulares. En la constitución de Colombia de 1886, donde la carta política fijó en el marco de la defensa a la propiedad privada la necesidad de indemnizar en el evento de una expropiación, expresando en su artículo 33: “la nación será siempre responsable de las expropiaciones que el gobierno haga por sí o por medio de sus agentes”. Del mismo modo, el artículo 20 señala: “los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”. Por eso el constituyente abrió un nuevo capítulo en la responsabilidad de los agentes del Estado por sus actos u omisiones en contra de la Constitución, considerado un avance en materia de responsabilidad de los funcionarios del Estado, que se hayan extralimitado u omitido algún deber objetivo en su función pública. Dicen los grandes Constitucionalistas como Diego Younes Moreno y Oscar Parra (2014):

Que, a mediados del siglo XIX, se expidió una de las primeras sentencias condenatorias frente al Estado Colombiano por lesionar el patrimonio económico a un particular, a través de la expropiación de un inmueble, sentencia proferida por la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos de Colombia del 7 de diciembre de 1864.

Como se puede apreciar, inicialmente la Responsabilidad del Estado empezó a regularse desde la constitución, trasladando las competencias a disposiciones del Código Civil, y quien se encargaría de enjuiciar las conductas malignas en que incurriera la administración sería la Corte Suprema de Justicia.

Responsabilidad Indirecta.

A la cabeza de la Corte Suprema de Justicia, como órgano principal que se encargaría de dirimir los conflictos entre los particulares y la administración, el fundamento inicial que tuvo para atribuir la responsabilidad a estos últimos, se basó en la Responsabilidad Indirecta, a partir de los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, los cuales hablaban de la culpa in vigilando e in eligendo, como se desarrolló en Francia.

En síntesis, la Responsabilidad Civil Indirecta de la persona moral, privada y pública, se basa en el hecho dañoso de sus agentes, por los actos ejecutados en el ejercicio de su cargo o con ocasión de los mismos, cuales quiera sea la posición jerárquica de aquellos, y la especie de la calidad de sus funciones (Younes, 2014, P.309).

Responsabilidad Directa.

Hasta 1938 la Corte Suprema de Justicia sostuvo la postura de la Responsabilidad Indirecta, pero en la medida en que se fueron solucionando los diversos casos y en desarrollo de la Jurisprudencia y Doctrina, se empieza aplicar la tesis organicista⁴.

De modo que, debido a las fuertes críticas que se le impusieron a la Doctrina anterior, la Responsabilidad cambia su fundamento al artículo 2341 del Código Civil, entendiendo que el Estado como persona jurídica actúa a través de sus agentes y será responsable por los actos ejecutados con culpa personal de sus subordinados, atribuyéndoles la responsabilidad a los órganos de la administración de manera directa, y a sus agentes, quienes eran simples auxiliares respondían como subordinados.

Teoría de la Falla del Servicio.

Gracias a la sentencia 30 de junio de 1941 proferida por la Corte Suprema de Justicia, se le dio desarrollo a esta teoría basada en la responsabilidad del Estado por culpa de la falla del servicio, en la cual se sustituye la necesidad de demostrar la acción u omisión de un servidor público, por la comprobación de la falla funcional de la prestación de un servicio.

Como quiera, que para muchos no existía claridad en materia de responsabilidad del Estado y había opiniones encontradas sobre la culpa in eligendo y la culpa in vigilando, se vio la necesidad a partir de 1941 de subordinar la responsabilidad a un régimen especial (Pérez, 2003, p.10).

⁴ Consiste en entender que el Estado está compuesto de órganos y que actúa por medio de estos al igual que sus funcionarios, por lo que deberán responder directamente a la sociedad por los daños que ocasionen.

Debido a esto, la responsabilidad tanto del Estado como del agente, si este en el ejercicio de sus funciones produce u ocasiona un daño, responderán solidariamente al perjudicado.

Traslado de la Competencia al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos.

En nuestra República de Colombia, en su estructura organizacional frente al Consejo de Estado, si bien este surge en el año 1817 mediante decreto del Libertador Simón Bolívar, cooperando al fortalecimiento del Estado Colombiano como aquellas regulaciones Administrativas que se encargan de mejorar la estructura de investigaciones y sanciones de nuestra República. No obstante, luego de un periodo de gobiernos de dictadura de reyes, el Consejo se convirtió en un modelo incómodo y fue eliminado por el Acto Legislativo 10 de 1905 con decisión de que no ejercía ninguna función administrativa, según el autor_Younes Moreno (2014): “El Constituyente de 1910 ordeno al cuerpo legislativo que creará la jurisdicción de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado en un sentido real y material” (p. 367). Es así como el acto legislativo de 1914 le devolvió la constitucionalidad al Consejo de Estado.

Ya en 1964, con la expedición del Decreto Ley 528, se modificaron algunas funciones de la jurisdicción contenciosa administrativa y es así como se traslada la competencia para resolver los conflictos estatales al Consejo de Estado.

Creación del Régimen Especial Administrativo.

Dado que la competencia la asume el Consejo de Estado, le surge la necesidad de estar sujeta a un régimen especial que regule las diferencias que se presentan entre particulares y el Estado en materia de responsabilidad, es así con la expedición del Código Contencioso Administrativo (Decreto extraordinario de 1984) se reitera la competencia y se deja a un lado las normas civiles,

para dar paso a la aplicación de las normas especiales en materia, ejemplo de esto es la aparición de la figura de la acción de reparación directa.

Responsabilidad Extracontractual del Estado y Particulares a partir de la Constitución de 1991.

La responsabilidad del Estado propiamente dicha surge a partir del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, reflejando un mayor protagonismo del poder judicial, desarrollando a todas las autoridades públicas sin ningún tipo de excepción y debe ser la propuesta política de la nueva carta magna del país. En dicho artículo se establece que: El Estado será responsable patrimonialmente de los daños antijurídicos que le sean imputables, cometidos por la acción o la omisión de las autoridades pública⁵. Siendo esta la propuesta jurídica central de la noción de daño antijurídico o responsabilidad objetiva. Adicional a lo anterior la Constitución Política en este mismo artículo establece la responsabilidad Subjetiva de la siguiente manera: 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 éste⁶. Este inciso es el inicio de la teoría de la responsabilidad subjetiva de manera expresa, que fue desarrollada más adelante por la Ley 678 de 2001.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, se amplía la esfera de aplicación de la responsabilidad, ya que el Estado no será responsable únicamente por los daños ocasionados por la irregularidad de los servicios (falla del servicio), sino que también, desde una esfera subjetiva

⁵ Constitución Política de 1991, Artículo 90.

⁶ Constitución Política de 1991, Artículo 90, Inciso 2.

por las conductas desplegadas por sus funcionarios a título de dolo o culpa grave (culpa personal), además, es importante recalcar que se adopta, frente a la anterior situación, la primera noción de la Acción de Repetición, entendida como el derecho que tiene la administración de repetir contra el agente que haya causado un daño a un individuo, y que, como consecuencia de ello, el Estado hubiera tenido que responder patrimonialmente, de modo que con esta figura se pueda recuperar los dineros para que no se configure un detrimento patrimonial.

Responsabilidad del Servidor Público frente a la Administración.

Como se ha podido evidenciar, en lo que concierne a la responsabilidad Estatal, siempre se ha mencionado que recae absolutamente sobre la Administración, pese a que, por el desarrollo jurisprudencial y normativo en el tiempo, se haya diferenciado la responsabilidad del Estado por falla del servicio, y de sus agentes por culpa personal. Sin embargo, hasta este momento no existía una teoría o doctrina que impusiera al Estado la obligación o el deber de perseguir a ese funcionario que ocasionara un daño, es por ello, que como se mencionaba anteriormente, con el artículo 90 se consagra la Acción de Repetición en su segundo inciso, representando la responsabilidad que tiene el Servidor Público culpable frente a la Administración.

A nivel normativo, regulaciones como las del Artículo 40 del Código de Procedimiento Civil ya empiezan a hacer responsables a los magistrados y jueces por los perjuicios que causen a las partes inmersas en un proceso, comprobando que hayan incurrido en dolo, abuso de autoridad, omisión, retardo injustificado, entre otros. Por su parte, la Ley 80 de 1993 que regula en materia de Contratación Estatal, estipula la responsabilidad civil de los funcionarios.

Ahora bien, específicamente hablando de la repetición contra servidores públicos que hayan tenido responsabilidad alguna por un mal acto ejecutado, se debe comprobar que estos hayan actuado bajo dolo o culpa grave. Respecto del primer término, dice Pérez (2003) que: “Por dolo se entiende, la intención manifiesta y probada de causar un daño a terceros. Luego entonces, en el dolo, estamos en presencia de la idea, raciocinio autoconsciente de manifestación o ejecución de una conducta dolosa...” (p.53, 54). La culpa grave por su parte, es “Cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la constitución o de una omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones que sea inexcusable” (Ruiz,2010, p.353).

Acción de Repetición (Ley 678 de 2001).

Esta figura que nace a partir del artículo 90 de la Constitución, y regulada a nivel normativo con la expedición de la Ley 678 de 2001, tiene el objetivo de reestablecer el equilibrio económico, producto del detrimento patrimonial por el pago de las condenas a cargo del Estado por las conductas ejecutadas con dolo o culpa grave de sus agentes.

Surge como una figura civil de carácter patrimonial, que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado. Está encargada de garantizar los principios morales y de la eficiencia de la función pública, además, la misma acción se puede ejercer contra el particular que se ha investido de una función pública, y que haya ocasionado en forma dolosa o gravemente culposa un daño.

De esta manera el Estado cumple unos fines esenciales, como está regulado en la Constitución Política, donde a su vez se desmontan en varias funciones legislativas, administrativas y judiciales, es por eso que esta autonomía se consagra, conforme a lo dispuesto en el artículo 90

de la Constitución Política de 1991, por consiguiente, dicha acción es una garantía constitución tacita ⁷.

La Acción de Repetición en la Ley 1437 de 2011.

Debido a que en la aplicación de la anterior norma se presentaron varios problemas, pese a que ya se regulaba legalmente una acción para repetir contra el funcionario, el Consejo de Estado mediante una decisión jurisprudencial señaló que las acciones de repetición tendrían un lapso de caducidad de dos años, es por eso que el artículo 142 del Código de Procedimiento Administrativo ley 1437 de 2011, incluye la pretensión de repetición con unos elementos estructurados y consagrando a su vez una figura de llamamiento en garantía, donde la entidad al momento de ser demandada, tiene el derecho legal de vincular o hacer un llamado al funcionario culpable como tercero, para que haga parte del proceso y se le pueda exigir a este el pago de la indemnización, o en su defecto, efectuar luego del proferimiento del fallo condenatorio contra el Estado, la repetición contra el funcionario público, para recuperar los dineros pagados. La acción de repetición es de ejercicio obligatorio por parte de las entidades, cuando el pago realizado por el Estado se origine en una conducta realizada con dolo o con culpa grave, de la persona que debe retribuir dicho valor. No ejercitar la acción de repetición, constituye falla disciplinaria para quien debería hacerlo (Palacio, 2013, p.372).

⁷ Constitución Política, Artículo 90. El Estado será responsable patrimonialmente de los daños antijurídicos que le sean imputables, cometidos por la acción o la omisión de las autoridades pública.

Responsabilidad Disciplinaria del Agente a la luz de la Ley 734 de 2002 y Ley 1952 de 2019.

El código Disciplinario es una garantía de aquellas medidas de acción que se pueda ejecutar por parte del Estado, a través de las procuradurías, personerías municipales y distritales, a quienes se les atribuye el poder preferente, para llevar a cabo las respectivas investigaciones y aplicación de sanciones en el ámbito disciplinario, contra los sujetos disciplinables, a quienes se les dirige dicha normatividad, en donde se consagran derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos e inhabilidades. En la legislación colombiana se han expedido dos Códigos Disciplinarios, como lo fue la Ley 734 de 2002, conocido como el Código Único Disciplinario. Esta ley contenía regulaciones frente a los servidores o ex servidores públicos, o particulares que incurrieran en conductas dolosas o culposas, frente a quienes se iban a imponer las respectivas sanciones disciplinarias, las cuales tenían una función preventiva y correctiva, sin embargo, la vigencia de aplicación de dicha ley lo fue tan solo por 17 años, ya que después de este tiempo el legislador se vio en la necesidad de crear un nuevo Código Disciplinario, a raíz de muchas inconsistencia de actuaciones de otros individuos que prestaban un servicio al Estado, es por eso que el Legislador derogo la Ley anterior y creo la Ley 1952 de 2019⁸, la cual conservó muchos aspectos de la normatividad anterior en cuanto a los principios y normas rectoras de la ley disciplinaria, además de aspectos como el ámbito de aplicación, los sujetos disciplinables, extinción de la acción y de la sanción disciplinaria, entre otras cosas; empero, se vislumbran

⁸ Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

novedades relativas a las faltas y sanciones disciplinarias, puesto que se eliminaron los criterios para determinar la gravedad o el grado de culpabilidad de las faltas, como también se modificaron la clasificación y los límites de las sanciones, aunado a esto, aquellos individuos como servidores públicos, funcionarios y empleados judiciales, notarios, particulares y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente, e igualmente, abogados, estudiantes de derecho y el público en general que tenga la necesidad de reconocer, estudiar y aplicar las normas relacionadas con el derecho, serán sujetos de aplicación de esta ley.

Capítulo II

Normatividad Nacional y Desarrollo Jurisprudencial relacionado con la Acción de Repetición

Primeras Nociones sobre la Acción de Repetición antes de la Constitución de 1991

De manera general, se hará un breve repaso acerca de los preceptos que tuvieron un acercamiento a esta figura del derecho administrativo, puesto que anteriormente no se encontraba expresamente regulado.

Una de las primeras referencias data de 1976 con el Estatuto Contractual de la Nación⁹, que a como hace mención su nombre, desarrolló la responsabilidad patrimonial solidaria entre funcionarios y la entidad pública, en función de la contratación estatal. Seguido a esto, aparece el Decreto Ley 222 de 1983, el cual estableció una responsabilidad civil para empleados oficiales que ocasionaran un daño a las entidades de la administración, a partir de la ejecución de contratos sin el lleno de los requisitos legales. Posterior a ello, como menciona Rodríguez (1994): “Esa regla se generalizó en el C.C.A de 1984, en cuyo art. 78 se extendió una “responsabilidad conexa” para todos los funcionarios administrativos, sin consideración de sus actividades...” (p.237).

También se evidenció a partir del Código de Procedimiento Civil, artículo 40, que se trasladaba la responsabilidad tanto a magistrados, como a jueces, por perjuicios que produjeran en ejercicio de la actividad judicial a las partes intervinientes en el proceso; como también, en

⁹ Decreto Ley 150 de 1976.

materia de contratación estatal, nuevamente por regulación de la ley 80 de 1993 se consagra la responsabilidad civil de los servidores públicos.

La Acción de Repetición como garantía Constitucional

Este mecanismo de control apareció como garantía constitucional a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, puesto que, si bien, como se ha reflejado en el anterior apartado, se habían hecho algunos intentos por estipular reglamentos en materia, sin embargo, estos eran muy limitados y no determinaban un procedimiento concreto. Es así, que, con la actual Constitución, en un primer aspecto, a partir del artículo 6 se le endilga tanto a particulares, como a los servidores públicos, la responsabilidad por infringir la Constitución y la Ley, pero estos últimos responderán además por omisiones o extralimitaciones en sus funciones. Inicialmente se conceptualiza la responsabilidad en cabeza de estos sujetos, pero concretamente es el artículo 90 que desarrolla esta teoría, facultando al Estado el derecho de repetir contra sus servidores públicos, cuando del actuar doloso o gravemente culposo de aquellos, se ocasione un daño o perjuicio, y como consecuencia de ello, el Estado deba reparar patrimonialmente, más aún en el evento en que el Estado haya pagado lo indebido por una condena.

Se dice que es una garantía constitucional, porque es desde una norma de rango constitucional, valga la redundancia, que se pretende a través de la acción de repetición recuperar lo pagado por condenas patrimoniales contra el Estado, de modo que, mediante esta figura se trata de evitar el detrimento patrimonial, como también, lograr un equilibrio económico, además, como destaca Niño (2013), en su tesis de grado:

Crear conciencia en estos sobre las consecuencias de sus actos y forzarlos a asumir su responsabilidad y de esta manera, reencontrar la legitimidad institucional y la moral pública, elementos emblemáticos del Estado Social de Derecho que se adoptaría a partir de la nueva Carta Política (p. 98).

Regulación de la Acción de Repetición a partir de la Ley 678 de 2001

Transcurrido diez años desde que se promulgó la Constitución Política de 1991, aparece la Ley 678 de 2001 ante la necesidad de establecer propiamente los aspectos sustanciales y procesales de la Acción de Repetición.

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).

Definición.

La presente ley define la Acción de Repetición como:

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

contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial (Artículo 2).

Se puede evidenciar que los sujetos a los que se destina la aplicación de la Acción de Repetición no son únicamente los servidores públicos, sino que también, se extiende para dichas personas que han prestado un servicio al Estado y ya no están vinculados con este, además de los particulares que ejercen funciones públicas, como los Notarios, Contratistas, Interventores, etc. Sumado a estos, también aplica para funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, quienes responden por sus actuaciones jurisdiccionales.

Objeto.

Dicha ley fue consagrada con el fin de que la administración recupere los dineros públicos que han salido del patrimonio estatal, a causa de las actuaciones dolosas o gravemente culposas que han dado lugar a condenas contra el Estado (Duque, 2012, p.140). Aunado a esto, regular expresamente la responsabilidad patrimonial frente al Estado de los servidores y ex servidores públicos, particulares que trabajan o despliegan funciones públicas en nombre del Estado, como funcionarios judiciales (jueces y magistrados), para alcanzar los principios moralidad y eficiencia pública, sin que signifique esto, el deterioro de los fines retributivos y preventivos circunstanciales a la acción.

Obligatoriedad de la Acción de Repetición.

La situación que se presentaba con anterioridad a la Ley 678 de 2001, indicaba que el Estado no era consciente del deber que tenía como ente garante, de realizar los cobros respectivos por los perjuicios pagados a los administrados, que eran consecuencia de las conductas defectuosas

de sus funcionarios, por no haber existido una reglamentación concerniente que determinara dicha obligación (Duque, 2012, p.141).

El panorama cambia cuando en lo estipulado por la Ley 678 de 2001, se dice que la Acción de Repetición tiene un carácter obligatorio en su aplicabilidad por parte del Estado, en contra de un funcionario bajo su dependencia que haya causado un daño por una conducta dolosa o gravemente culposa, de esta manera, le atribuye importancia a la acción en cuanto a que las entidades públicas tienen la obligación y el deber de desplegar toda su actividad judicial, en relación al ejercicio de la Acción de Repetición y el Llamamiento en Garantía, en contra de los sujetos objeto de aplicación que se mencionaban anteriormente. Sin embargo, cuando la administración no efectúa el respectivo medio de control, de manera eficiente y pronta, la misma Ley determina que será objeto de una sanción disciplinaria.

Elemento Subjetivo presente en la Acción de Repetición.

La Ley a que se hace mención, si bien determina que para iniciar la respectiva acción en contra de los sujetos objeto de aplicación de la misma, se debe comprobar que efectivamente estos actuaron con dolo o culpa grave, conceptos que se tomaron inicialmente como referencia de lo consagrado en normas civiles, entendiendo que su desarrollo, en gran parte, proviene de ahí, luego de lo preceptuado por normas penales, sin embargo, estas no se adecuaban, por lo que en últimas, se adoptó un concepto propio del derecho administrativo para calificar la conducta del agente.

Dolo.

La acción de repetición se ejerce en contra del servidor o ex servidor público, particular, entre otros, cuando estos de manera consiente y desplegando toda su voluntad, ejecutan la conducta defectuosa bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Cuando el agente ha obrado con desviación del poder.
- ✓ Cuando el Acto Administrativo se encuentre viciado en su motivación, sea por inexistencia en el supuesto fáctico de la decisión, o bien sea por inexistencia de la norma que se toma de fundamento.
- ✓ Cuando el Acto Administrativo hubiese sido expedido con falsa motivación, desviación de los supuestos de hecho, o por ocultamiento de los hechos base de la decisión adoptada.
- ✓ Cuando el agente sea penal o disciplinariamente responsable (a título de dolo), lo será de igual manera por los daños que fueron base para atribuir la responsabilidad patrimonial al Estado.
- ✓ Cuando en ejercicio de un acto jurisdiccional, se expida una resolución, auto o sentencia contraria a derecho.

Culpa Grave.

Por su parte, al agente se le va a ejercer la acción de repetición a título de culpa grave cuando este cause un daño por infringir directamente la Ley o la Constitución, o cuando omita o se extralimite en el ejercicio de sus funciones, en cumplimiento de las siguientes causas:

- ✓ Por violar manifiestamente la Ley.

- ✓ Por carecer de competencia para proferir una decisión, o por abuso de competencia para proferir una decisión anulada.
- ✓ Por omisión en las formas sustanciales de los actos administrativos.
- ✓ Por violación del debido proceso cuando detenga arbitrariamente a una persona y dilación de los términos procesales.

Requisitos de Procedibilidad.

Para que la entidad, que resultó perjudicada con el pago de la condena patrimonial por la mala conducta realizada por el servidor público, pueda iniciar la respectiva acción contra este, debe acreditar que se configuraron los siguientes presupuestos, a fin de que sea procedente y admitida por parte de la jurisdicción contencioso administrativa. Estos se han desarrollado a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ como:

- ✓ Es necesario que la entidad pública accionante haya sido condenada patrimonialmente por la jurisdicción contencioso administrativo, por daños antijurídicos ocasionados por un servidor o ex servidor público, particular con funciones públicas, o funcionario judicial, a un administrado.
- ✓ Que se haya comprobado que el daño antijurídico ocasionado haya sido producido por la conducta dolosa o gravemente culposa de los sujetos indicados con anterioridad.
- ✓ Finalmente, que la entidad pública accionante haya pagado efectivamente el dinero que se determinó en sentencia condenatoria en su contra.

¹⁰ Sentencias 72.202 y 26.226, C.P Enrique Gil Botero.

Con base en estos requisitos, es posible que la entidad exija del agente causante del perjuicio, el reembolso del dinero que tuvo que pagar a la víctima, ya sea de forma total o parcial, según el grado de responsabilidad en que haya incurrido el agente.

Caducidad.

El término que establece esta Ley para adelantar la acción de repetición es de dos años, contados a partir del pago íntegro de la condena por parte de la entidad declarada responsable patrimonialmente. Sin embargo, por decisiones de la Corte Constitucional¹¹, se determinó que para los casos en que el pago de la condena se deba efectuar por cuotas, la caducidad empezará a contabilizarse desde la fecha del último pago, o a más tardar, desde el vencimiento de los dieciocho meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia¹².

La Acción de Repetición en la Ley 1437 de 2011

Luego de diez años de que se promulgara la ley 678 de 2001, el legislador expidió la Ley 1437 de 2011 que reguló el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo, el cual tiene como garantía proteger los derechos y las libertades de las personas, los intereses generales y la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico. En su artículo 142 regula esta figura como medio de control de carácter administrativo, en el evento en que el Estado deba hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena por un daño o perjuicio causado a un particular, la entidad de carácter publica responsable tendrá el

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001. M.P Rodrigo Escobar Gil; y sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002. M.P Álvaro Tafur Galvis.

¹² Artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

derecho, luego de hacer efectivo el pago a la víctima, de repetir contra el servidor o ex servidor público y/o particular en ejercicio de funciones públicas, que sean llamados en garantía de sus actuaciones, ya sea por dolo o culpa grave como parte demandada. En ejercicio de la acción de repetición, la entidad es quien acude ante la jurisdicción en calidad de demandante. Esta autonomía se consagra con la acción de repetición, conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991.

Referente Jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la Acción de Repetición

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de noviembre de 2005, radicación 1995-11286-01 (26977), C.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

En este fallo el Consejo de Estado resuelve en grado de consulta la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en subsección B, el día 01 de octubre de 2003, por medio del cual decide repetir y condenar a pagar la suma de \$49.598.182 y declarar al señor Samuel Antonio Urrea Castaño como responsable por la conducta dolosa acometida en contra de la señora Martha Eugenia García de Gutiérrez, ya que conllevaron a condenar patrimonialmente al Ministerio de Minas y Energías y en favor de la demandante, por las siguientes precisiones que se harán a continuación.

La señora Martha Eugenia García de Gutiérrez demandó al Ministerio de Minas y Energías, en ejercicio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, solicitando que se declarara la nulidad de la Resolución No. 0390 del 7 de abril de 1986, por medio de la cual se aceptó su renuncia al cargo de Secretaria Ejecutiva de la Dirección General de Minas, por parte del Director General de Minas y Energías, el señor Samuel Antonio Urrea Castaño, debido a que

dicha resolución estuvo falsamente motivada por parte del mencionado, quien era el superior inmediato de la demandante, en razón a que ella estuvo presionada y no presentó a voluntad la renuncia a su cargo, toda vez que el señor Urrea ejercía desde hacía un tiempo sobre la funcionaria, de manera consiente, presiones indebidas, comentarios e invitaciones mal intencionadas, traducidos en un constante acoso sexual y laboral, lo que posteriormente, a las negaciones por parte de la señora Martha, conllevaron a que él tomara una actitud hostil y grosera frente a ella.

De modo que, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día 23 de julio de 1993, profiere fallo en contra del Ministerio de Minas y Energía, anulando la resolución aludida, por falsa motivación al aceptar la renuncia de la señora Martha al cargo de Secretaria Ejecutiva “por considerar que dicho acto administrativo se fundó en la libertad de la presentación de la renuncia que no existía” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp.26977, 2005). Además, condenó a la entidad a pagar a la demandante la suma de \$17.528.425, por capitales, intereses, sueldos y prestaciones dejados de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada a su cargo.

En consecuencia, el 28 de agosto de 1995 el Ministerio de Minas y Energía presenta la respectiva Acción de Repetición en contra del señor Urrea, manifestando que la condena que se le impuso se debió a la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario, por las actuaciones mencionadas anteriormente; por lo que el Tribunal Administrativo el 01 de octubre de 2003 decide declarar responsable al señor Samuel Urrea por la condena impuesta al Estado, como se recalca al inicio de este acápite.

Ahora bien, en consideración del Consejo de Estado, quien decide en última instancia sobre el caso en estudio, admite que la acción se presentó dentro del término legal, esto es, dentro de los dos años siguientes contados a partir del pago de la condena, puesto que la retribución a la señora Martha se efectuó el 5 de enero de 1995, según certificado expedido por el Jefe de la División de Pagaduría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la acción se instauró el 18 de agosto de 1995. De modo que, haciendo un primer análisis, el Consejo de Estado adopta en este punto el término de caducidad que se venía aplicando para la acción de reparación directa, ya que alude que la demanda se formuló antes de que entrara en vigencia la Ley 446 de 1998¹³.

Seguido a esto, el Consejo de Estado entra a determinar si se cumplieron los presupuestos para que se pudiera, efectivamente, ejercer la acción de repetición, esto es que exista previamente una condena a una entidad pública a reparar los daños antijurídicos causados a un administrado, u otro medio de terminación de conflictos, y que dicha condena u otra forma, haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario, ex funcionario o particular con funciones públicas. A lo que respecta aduce que:

En el presente caso, se encuentra acreditada la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la entidad pública, como consecuencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por Martha Eugenia García de Gutiérrez. En efecto, mediante sentencia de julio 23 de 1993, el Tribunal condenó al Ministerio de Minas y Energía (...) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp.26977, 2005).

¹³ La cual mediante su artículo 45, numeral 9, modifica el artículo 136 del entonces Código Contencioso Administrativo, señalando un término de caducidad de dos años, contados a partir del día siguiente del pago total realizado por la entidad.

Así pues, considera que se acreditó el primer requisito, no obstante, falta determinar si la conducta desplegada por el señor Urrea fue cometida con dolo o culpa grave, de modo que el Consejo de Estado, como se evidencia en el fallo proferido, tiene en cuenta lo argumentado por el Tribunal Administrativo, en razón a que alude que la conducta del señor Urrea si se desarrolló a título de dolo, porque se ejercieron presiones malintencionadas sobre su subalterna, aprovechando su condiciones de superioridad por ser el jefe inmediato, predisponiendo un ambiente difícil y hostil para la señora Martha, que en ultimas conllevó a la presentación de su renuncia. Además, la última instancia valora las pruebas que se allegaron al expediente, trasladadas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde se tomaron las declaraciones de la funcionaria perjudicada, de un compañero que trabajaba en la misma oficina que ella y su jefe, y del conductor del señor Urrea, las cuales dan cuenta del constante acoso sexual y permiten valorar la conducta asumida por el demandado, debido a que las declaraciones de los testigos son coherentes y se confirman una a otras. Es por ello, que el Consejo de Estado tiene por probado el segundo requisito, argumentando en el fallo que:

Así las cosas, resulta evidente el comportamiento reprochable y malicioso del ex agente estatal, comportamiento que se puede calificar como de doloso, dado que pretendió alcanzar un resultado contrario a derecho, consciente de que con su conducta quebrantaba una obligación y vulneraba un interés jurídico ajeno. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp.26977, 2005). Respecto de esta decisión se puede realizar un segundo análisis, en cuanto a que el Consejo de Estado adoptó la tesis anterior a que se acogió a partir de las sentencias 72.202 y

26.226¹⁴ del mismo organismo, toda vez que tuvo en cuenta, tan solo, dos requisitos de procedibilidad, el de que se demostrara la condena en contra de la entidad pública, y que el sujeto haya actuado con dolo o culpa grave, omitiendo hacer reparo en que si se efectuó el pago de la condena por parte de la entidad responsable.

Finalmente, teniendo en cuenta las anteriores apreciaciones, decide el Consejo de Estado confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y condena al señor Samuel Urrea Castaño a pagar a la Nación- Ministerio de Minas y Energía, en razón de la acción de repetición, la suma actualizada de \$49.598.182.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 02 de mayo de 2007, radicación 1998-00091-01(23566) C.P: Ruth Stella Correa Palacio.

En este fallo, a diferencia del anterior, el Consejo de Estado debe resolver el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, quien actúa en calidad de demandante, la cual presento acción de repetición en contra del señor Ángel Custodio Rojas, ante el Tribunal Administrativo de Caquetá, quien profirió sentencia el 19 de julio de 2002 denegando todas las pretensiones.

¹⁴ En dichas sentencias se determinó que es necesario que la entidad pública accionante haya sido condenada patrimonialmente por la jurisdicción contencioso administrativo, por daños antijurídicos ocasionados por un servidor o ex servidor público, particular con funciones públicas, o funcionario judicial, a un administrado. Además, que se haya comprobado que el daño antijurídico ocasionado haya sido producido por la conducta dolosa o gravemente culposa de los sujetos indicados, y que, finalmente, la entidad pública accionante haya pagado efectivamente el dinero que se determinó en sentencia condenatoria en su contra.

En el caso sub examine, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, fue condenado patrimonialmente a través de sentencia del 29 de junio de 1993, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, debido a que el policía Ángel Custodio Rojas, en compañía de otros compañeros, arremetieron contra los señores Odilio Juan Ordoñez Diaz y Lindon Cuellar Vargas, aprovechándose de su condición de superioridad y abusando de su autoridad, disparando contra las personas mencionadas, ocasionándole al primero la muerte, y al segundo lesiones personales. En consecuencia, la entidad perjudicada con la conducta del funcionario, formula demanda de repetición considerando que el agente actuó con imprudencia en abuso de sus funciones y su autoridad, lo que ocasionó la muerte del señor Ordoñez. Sin embargo, la pretensión no prospero ante el Tribunal Administrativo de Caquetá, toda vez que esta argumentó que:

(...) la actora no demostró que en el hecho que dio lugar a la condena impuesta en su contra, el aquí demandado incurrió en una conducta dolosa o gravemente culposa, dado que en el expediente no milita prueba alguna en este sentido, y además declaró probada la excepción de cosa juzgada por cuanto la investigación penal adelantada por la Fiscalía Seccional grupo de vida, en contra de Ángel Custodio Rojas por el delito de homicidio en la persona de Odilio Juan Ordoñez, fue precluida y archivada, dado que se demostró que el sindicado no fue el autor de ese punible, providencia que se encuentra ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 23566, 2007).

Frente a dicha decisión, la accionante, Policía Nacional, replica que si bien fue declarada precluida la investigación penal a favor del demandado, por cuanto se probó que él no fue el autor del homicidio del señor Ordoñez, no obstante, hay pruebas que permiten calificar la conducta de aquel como gravemente culposa, ya que el tenia, en razón a su oficio y cargo, la

obligación y el deber de actuar en defensa de la persona que fue agredida, frente a lo cual hizo caso omiso.

De modo que, compete ahora revisar lo expuesto por el Consejo de Estado frente al caso en concreto, quien determina como primera medida, que el proceso debe examinarse con referencia a la ley vigente al acaecimiento de los hechos, y no con la vigencia de la Ley 678 de 2001, toda vez que los actos se realizaron para el 4 de febrero de 1990, de modo que la norma aplicable para establecer los aspectos sustanciales de la responsabilidad del señor Ordoñez, los elementos objetivos de la acción y el análisis de si el agente actuó con dolo o culpa grave, serán las del Código Civil.

En segunda medida, el Consejo de Estado tuvo que revisar si la demandante cumplió con los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 77 y 78 del Código Administrativo de aquel entonces, para interponer la acción de repetición, frente a lo cual estima el Consejo que la parte actora no cumplió con uno de los requisitos, a saber, el de la acreditación del pago por parte de la entidad demandante, puesto que arguye que:

Aplicadas las reflexiones que anteceden al *sub examine*, se puntualiza que los documentos aportados, esto es, la copia auténtica de la Resolución 6409 de 13 de mayo de 1996, expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, por la cual se da cumplimiento a la sentencia de 27 de junio de 1995 y la certificación de fecha 20 de marzo de 1998 expedida por la propia entidad deudora - Ministerio de Defensa Nacional- del pago del monto reconocido en la sentencia, no constituyen por sí solas pruebas idóneas a partir de las cuales se pueda deducir que existió el pago, toda vez que no se allegó junto con ellas un recibo, consignación, paz y salvo o comprobante de egreso o cualquier documento que demuestre que la cancelación efectivamente se produjo, razón por la

cual no se logró acreditar tal desembolso y el detrimento patrimonial de la entidad. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 23566, 2007).

Por consiguiente, frente a este caso el Consejo de Estado, al no tener por probado dicho requisito que competía la carga probatoria al Ministerio de Defensa - Policía Nacional, decide no repetir en contra del señor Ordoñez, confirmando la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Caquetá el 19 de julio de 2002.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de junio de 2008, radicación 1997-08750-01 (25839), C.P: Mauricio Fajardo Gómez.

En este fallo el Consejo de Estado decide sobre el recurso de apelación interpuesto por la entidad que presenta la acción de repetición, que en este caso será el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, el día 29 de agosto de 2003, por medio del cual negó las pretensiones de la demanda, en consecuencia, no le dio procedencia a la repetición en contra de Manuel Jesús Guerrero Pasichana.

En síntesis, los hechos que dan origen a que la demandante presente la acción de repetición se encuentran fundados en que la entidad tuvo que pagar la suma de \$19.513.530, producto de un acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal Administrativo de Nariño el 15 de septiembre de 1994, celebrado entre aquella y los familiares de los señores José Rubiel Erazo, en razón a que el soldado Manuel Jesús Guerrero Pasichana, quien conducía un camión del Ejército Nacional y de forma imprudente rebasó los límites de velocidad, atropelló a los señores José Rubiel Erazo y a Nelson Hermides Hoyos, quienes conducían una moto, quitándoles la vida.

Es por ello, que después de agotado el procedimiento, en sentencia del 29 de agosto de 2003, el Tribunal Administrativo de Nariño niega las pretensiones de la demanda, argumentando que la entidad demandante, es decir, el Ejército Nacional, no cumplió con uno de los supuestos requeridos para proceder con la repetición, el cual fue la prueba donde se acreditaba que el sujeto demandado actuó con dolo o culpa grave, puesto que el señor Manuel Guerrero sostuvo que el accidente se provocó porque los señores que iban en la moto transitaban en estado de embriaguez y a exceso de velocidad, además, que la conciliación no permitió que se valoraran y analizaran en debida forma el material probatorio allegado al proceso, resultando en que la entidad no ejerciera oportunamente su derecho de defensa para ser absuelta de los cargos, lo que condujo a la condena patrimonial en razón a la conciliación celebrada.

Frente a dicho fallo, la accionante interpuso dentro del término el recurso de apelación, sustentado en que la conducta del señor Guerrero se cometió con culpa grave, puesto que incurrió en una imprudencia al conducir con exceso de velocidad, vulnerando las normas de tránsito.

Después de poner en contexto el caso, se procederá a definir que consideró el Consejo de Estado frente a lo sucedido. Pues bien, en primer lugar, hace alusión a que el presente conflicto debe solucionarse a la luz de la normatividad anterior a la expedición y entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001, la cual regula expresamente la Acción de Repetición, toda vez que los hechos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público frente al Estado acontecieron con anterioridad a esta, es así que aplica la teoría jurisprudencial de la regla general, según la cual la nueva ley rige hacia futuro, y solo excepcionalmente tiene efectos retroactivos (lo que no se aplica aquí). De modo que, para determinar la falla personal del señor Guerrero para saber si

actuó con culpa grave o dolo, el Consejo dio aplicabilidad a la normatividad anterior, la cual en su momento era el Código Civil, concretamente el artículo 63, además de tener en cuenta los conceptos de buena y mala fe contenidos en la Constitución y la Ley.

Ahora bien, en concreto el Consejo de Estado confirma la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, esto es, denegar las pretensiones de la demanda y no repetir en contra del señor Manuel Jesús Guerrero, en razón a que estimó que no se cumplió con el requisito que deprecia la demostración del pago de la condena o del acuerdo conciliatorio por parte de la entidad demandante, ya que, si bien el Ejército Nacional aportó como copia auténtica la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, el 15 de septiembre de 1994 por medio del cual aprobó el acuerdo conciliatorio, además de copia auténtica de la resolución expedida por la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la que dio cumplimiento al acuerdo conciliatorio, sin embargo, dichas pruebas no acreditan en debida forma que la entidad hubiera realizado efectivamente el pago. Es así, que fundamenta su decisión de igual modo en la normatividad civil, en el artículo 1625 el cual establece los modos de extinción de las obligaciones, entre ellos se encuentra contemplado el pago de lo debido, y el artículo 1757 que señala que el acreedor debe probar la extinción de la obligación. Es por ello que el Consejo determina que:

Concluye la Sala que, en el caso en estudio, no se acreditó el pago efectivo de la suma total correspondiente a la cual fue obligada la entidad que ahora comparece como demandante, pues la constancia expedida por la Oficina de Pagaduría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no sólo fue aportada en copia simple, sino que la misma al no devenir de los acreedores debía por lo

menos tener una constancia de recibido por parte de ellos. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, exp.25839, 2008).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 03 de diciembre de 2012, radicación 2004-00922-01(40966), C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

El Consejo de Estado en este fallo decide la responsabilidad patrimonial frente al Estado del señor Yezid Fernando Amador Torres, quien se desempeñaba como gerente del Hospital Simón Bolívar III de Bogotá, el cual, como se indica tanto en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la señora Alba Marina Pardo de Beltrán, como en la acción de repetición presentada por el Hospital, mediante Resolución 1499 del 20 de junio de 1996, declaró insubsistente el nombramiento de la señora Alba. Por causa de esto, la perjudicada demandó a la entidad para que se le reconociera los salarios y prestaciones sociales que dejó de percibir durante su retiro, de igual modo, solicitó el reintegro a su cargo, por lo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca condenó a la entidad al pago de \$220.355.255. En razón a esto, repite contra el funcionario, sin embargo, el mismo Tribunal en decisión del 10 de febrero de 2011, deniega las pretensiones por considerar que no se tenía probado el requisito del pago de la condena, pese a que se allegó como prueba la resolución donde se reconocía el pago de \$155.002.494 a favor de la señora Alba, no obstante, esta no era prueba plena ya que no estaba soportada en una liquidación o algo por el estilo; además, tampoco se probó que el señor Yezid haya obrado con dolo o culpa grave, aunque las sentencias proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho hubieran determinado que él actuó con desviación del poder, lo que no induce a comprobar el elemento subjetivo de la conducta.

De ahí, que entra el Consejo de Estado a dirimir el conflicto con ocasión de la impugnación realizada por la parte demandada, quien resuelve negar la Acción de Repetición por falta de documentación, y confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 10 de febrero de 2011. Por lo cual, podemos concluir que la Acción de Repetición este caso, no prospera debido a que los materiales probatorios allegados no son oportunos.

De esta manera para que pueda prosperar el debido proceso frente a la Acción de Repetición, evidenciamos que en sus decisiones el Consejo de Estado se encarga de controlar jurídicamente la legalidad de lo actuado, para que el desarrollo de los procesos dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no estén viciados de nulidad y se eviten arbitrariedades.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de diciembre de 2017, radicación 2010-00119-01(51198), C.P: Guillermo Sánchez Luque.

El Consejo de Estado en este caso decide sobre la responsabilidad patrimonial frente al Estado del señor César Augusto León León, puesto que el Ministerio de Defensa Nacional formuló demanda de repetición en contra de él, debido a que fue declarada responsable patrimonialmente a pagar la suma de \$74.051.392 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al haber provocado una lesión a su compañero Juan Bautista Ríos cuando estaba manipulando un arma de fuego, impactando un disparo sobre este. El Consejo de Estado en sus consideraciones determina que el Estado debe hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, a una empresa de carácter pública cuando los servidores públicos sean llamados en garantía de sus actuaciones, ya sea por dolo o culpa grave como parte demandada, sin embargo el

Tribunal Administrativo tuvo presente en fuente formal la Ley 678 de 2001 artículo 6, numeral 1, el decreto ley 1797 de 2000 artículo 57, numeral 22, donde se repitió frente a los daños morales y físicos a un Funcionario de la fuerza pública. Por consiguiente hace parte del proceso el Ministerio de Defensa en los casos de responsabilidad, ya que la condena era por el valor de \$74'051.392,38 , la actuación del agente ocurrió con una acción u omisión del Estado, después se manifestó el Tribunal Administrativo y dio el argumento manifestando que la condena en repetición no puede incluir los intereses pagados por la entidad demandante, pues no son imputables a la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público, sino a la demora en el pago de la reparación patrimonial, circunstancia atribuible a la entidad pública.

Frente a esto el Consejo de Estado decide condenar al señor Cesar Augusto León, por tener probados todos los requisitos que se exigen para que proceda la acción de repetición, condenándolo a pagar al Ministerio de Defensa la suma de \$79.205.971 por su responsabilidad a título de culpa grave.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de abril de 2019, radicación 2014-00055-00(50715) C.P: Ramiro Pazos Guerrero.

En este caso el Consejo de Estado decide sobre la responsabilidad patrimonial frente a la Superintendencia de subsidio familiar, del señor Cesar Augusto Córdoba Muñoz, puesto que dicha entidad fue condenada por el juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante la sentencia del 16 de febrero de 2011, al pago de \$869.828.621 a favor de la señora Maria Esperanza Ladino Agudelo, por haber declarado insubsistente su nombramiento como jefe

de la Oficina de Control Interno. A raíz de esa condena, la Superintendencia repite contra el funcionario con el fin de obtener lo pagado.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado determina que, si bien se tiene por probado la condena a la entidad ya que se aportó la sentencia aludida con anterioridad, el pago mediante la resolución 0223 de 16 de abril de 2013 y las certificaciones expedidas por la pagadora mediante cinco desembolsos, sin embargo, esta pendiente probar si la conducta del demandado puede calificarse como dolosa o gravemente culposa, para lo cual el Consejo de Estado analiza lo dictado por el juez administrativo, quien estableció que el señor Cesar Augusto incurrió en desviación del poder al omitir registrar en la hoja de vida de la señora Maria Esperanza, las razones para declarar la insubsistencia de su nombramiento, pero estima la alta Corte Administrativa que no se aportó prueba de que le competía a él, como Superintendente, realizar dicha anotación, además de que fue el quien profirió el acto administrativo, mediante el cual declara la insubsistencia.

En razón a que no se probó que el señor Córdoba actuó con dolo o culpa grave, se niega las pretensiones de la demanda y no se repite en contra del demandado.

Análisis sobre el referente jurisprudencial del Consejo de Estado

Respecto de las anteriores sentencias, que se tomaron como referente para conocer los criterios y parámetros que estaba adoptando el Consejo de Estado en el trámite de las Acciones de Repeticiones, a partir del año 2001 en el que se profirió la Ley 678, hasta la actualidad, se procede a realizar un análisis para determinar los aspectos relevantes para este estudio de investigación.

Para empezar, se observa que el Consejo de Estado no sustentó todos sus fallos conforme a la Ley 678 de 2001, a excepción de las sentencias 51.198 y 50.715, pese a que el objetivo de esta normatividad fue regular expresamente la acción de repetición, debido a que, como se reitero en las consideraciones de las sentencias, los casos debían examinarse a la luz de la ley vigente al momento en que sucedieron los hechos, y como la mayoría de estos acontecieron antes del 2001, año en el que entro en vigencia la Ley 678, no era posible estudiarlos conforme a esta. De modo que, se dio aplicabilidad a la normatividad del Código Civil para establecer los aspectos sustanciales de la responsabilidad de los funcionarios, los elementos objetivos de la conducta, y determinar si esta fue cometida con dolo o culpa grave, además, de tener en cuenta lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo anterior, Decreto 01 de 1984, en sus artículos 77 y 78 en relación a los requisitos de procedibilidad de la acción.

Sumado a esto, de las seis sentencias estudiadas, tan solo dos fueron condenatorias, lo que nos lleva a pensar ¿cuáles fueron los criterios que tuvo en cuenta el Consejo de Estado para absolver de los cargos a los funcionarios responsables en los demás casos? Pues bien, frente a esto es importante resaltar que la alta corte administrativa es muy minuciosa a la hora de valorar las pruebas allegadas por las partes demandantes, en razón a que se pudo evidenciar que, en la mayoría de los procesos, por no existir pruebas contundentes y convincentes, no se pudieron demostrar a cabalidad los requisitos de procedibilidad que exige la Ley para admitir la acción de repetición. Por un lado, en el fallo 26.977 en el cual se condena, el Consejo solo tuvo en cuenta como valoración para repetir contra el agente que se haya condenado a la entidad demandante y que la conducta del sujeto se haya cometido con dolo o culpa grave, dejando a un lado uno de los requisitos, que en decisiones posteriores si se tendrá en cuenta, referente a que se demuestre que

el pago se realizó efectivamente al perjudicado. Ya en las sentencias 23.566 y 25.839 se denegó las pretensiones por no haberse acreditado el pago de la condena, pese a que se aportaron documentos en copia autentica, como lo eran las sentencias condenatorias en contra de la entidad, certificados expedidos por las entidades pagadoras, resoluciones de aprobación de pago, entre otros, sin embargo, el Consejo de Estado determinó que estas no constituían prueba plena del pago, a contrario de que se hubiera aportado copia de una consignación, cheque, factura, u algún otro documento que diera muestra de ello.

Aunado a esto, mediante los fallos 40.966 y 50.715, el Consejo también pone de presente el desarrollo jurisprudencial de otro requisito de procedibilidad de la acción de repetición, a saber el de la comprobación de que el servidor o ex servidor público, o funcionario investido de funciones públicas, haya obrado en su conducta con dolo o culpa grave, de modo que, en esos dos casos, no repite contra los funcionarios debido a que las entidades demandantes no probaron en debida forma estos supuestos.

En conclusión, el Consejo de Estado logra desarrollar y sentar unos parámetros concretos, por vía jurisprudencial, de los requisitos de procedibilidad de la acción de repetición, los cuales se pueden circunscribir a:

- ✓ Acreditar la existencia de una condena judicial en contra de la entidad pública demandante.
- ✓ Probar, por un medio idóneo y contundente, que efectivamente se realizó el pago de la condena a la víctima.

- ✓ Comprobar que la conducta negativa realizada por el demandado, fue dolosa o gravemente culposa, de acuerdo a las calificaciones en determinados eventos que establece la ley.

Capítulo III

Desarrollo y Aplicabilidad de la Acción de Repetición en la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali

En los capítulos anteriores se abordaba el tema de la acción de repetición de manera general, desde aspectos históricos que permitieran evidenciar la evolución y el desarrollo que ha tenido este medio de control a nivel internacional y nacional, como también desde la regulación legislativa y jurisprudencial en todo el país, sin embargo, en este capítulo se pretende ilustrar la situación de la acción de repetición, de forma concreta y específica, en el Municipio de Santiago de Cali, en razón a que nos ocupa el interés de conocer cual ha sido la aplicabilidad y el desarrollo que ha tenido a partir de las demandas de repetición que haya promovido la Alcaldía del municipio, entre los años 2016 y 2018, en contra de sus funcionarios, puesto que si bien, se ha investigado sobre el tema pero en otros departamentos, ciudades, o a nivel nacional.

Análisis de informes de demandas del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública del Municipio de Santiago de Cali

La Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, a través de su Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, tiene la labor de condensar en un informe anualizado los procesos que cursan en contra del municipio y aquellos en los que este actúa como demandante, de conformidad con la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”. A fin de que la ciudadanía tenga conocimiento de la actividad litigiosa de la entidad territorial.

Los datos recolectados por este Departamento se obtienen a partir del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ, el cual permite realizar un registro, seguimiento y control de los procesos judiciales en que el municipio tenga interés, de modo que la información ahí contenida se puede tener como veraz y actualizada, ya que los apoderados de las dependencias de la Alcaldía son los encargados de su actualización. De esta forma es posible llevar a cabo el análisis que se pretende realizar sobre la aplicabilidad de la acción de repetición en la Alcaldía, gracias al seguimiento de las actuaciones procesales y de la gestión jurídica soportados en estadísticas en estos informes.

En primer lugar, es importante entrar a examinar los procesos que cursan en contra del municipio entre los periodos 2016 a 2018, que son el enfoque espacio-temporal del trabajo de investigación, para determinar las demandas activas en contra de la entidad, en contraste con las demandas presentadas por el municipio, entre ellas las que nos interesa sobre acción de repetición, con el fin de ponderar en que eventos el municipio es responsable y sobre que asuntos, y con que eficacia despliega su defensa judicial para recuperar el patrimonio público por lo pagado, o que este por pagar, en condenas.

Demandas contra el Municipio de Santiago de Cali en 2016.

Según el informe del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica de la Alcaldía de Santiago de Cali, en contra del municipio al 30 de diciembre de 2016, corte en que se recopiló la información del SIPROJ, cursaban un total de 3.501 demandas activas, las cuales representaban en su totalidad la suma de \$1.116.822.083.473 billones en cuanto a las pretensiones, que se demostrara por medio de la siguiente tabla:

Tabla 1. Procesos activos en contra del Municipio de Santiago de Cali a 2016.

| <i>Procesos</i> | <i>Total</i> | <i>Valor Pretensiones</i> | <i>%</i> |
|--|--------------|---------------------------|-------------|
| Reparación directa | 811 | 584.838.644.714 | 52,37% |
| Nulidad y restablecimiento del derecho | 2126 | 289.784.594.634 | 25,95% |
| Contractual | 36 | 113.919.636.092 | 10,10% |
| Acción de grupo | 22 | 80.470.713.718 | 7,21% |
| Nulidad y restablecimiento tributario | 47 | 9.164.052.727 | 0,82% |
| Ordinario laboral | 125 | 8.669.986.702 | 0,78% |
| Venta de bien común | 1 | 6.871.072.980 | 0,62% |
| Acción popular | 198 | 6.311.690.000 | 0,57% |
| Ejecutivo | 9 | 4.630.859.039 | 0,41% |
| Divisorio | 5 | 3.657.787.607 | 0,33% |
| Ejecutivo contractual | 5 | 3.102.649.697 | 0,28% |
| Civil contractual | 2 | 1.359.577.914 | 0,12% |
| Civil ordinario | 5 | 1.320.067.800 | 0,12% |
| Acción de repetición | 1 | 1.189.500.000 | 0,11% |
| Ejecutivo laboral | 5 | 840.887.834 | 0,08% |
| Verbal | 1 | 258.750.000 | 0,02% |
| Levantamiento de fuero | 1 | 129.690.000 | 0,01% |
| Arbitral | 9 | 89.581.740 | 0,01% |
| Responsabilidad civil extracontractual | 2 | 83.545.900 | 0,01% |
| Pertenencia | 6 | 75.700.000 | 0,01% |
| Nulidad y restablecimiento de S | 1 | 40.729.563 | 0,365% |
| Fuero de sindical | 4 | 5.969.293 | 0,053% |
| Menor cuantía | 1 | 5.899.926 | 0,053% |
| Acción de cumplimiento | 28 | 495.593 | 0,004% |
| Nulidad electoral | 2 | | |
| Restitución y formación de tierras | 7 | | |
| Singular | 1 | | |
| Expropiación | 1 | | |
| Electoral | 2 | | |
| Reconocimiento de documento | 1 | | |
| Nulidad simple | 36 | | |
| Total | 3501 | 1.116.822.083.473 | 100% |

Fuente: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública

Conforme a la tabla anterior, se evidencia que el medio de control que más se promueve en contra del Municipio de Santiago de Cali es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con un total de 2.126 procesos activos al año 2016, no obstante, en referencia al valor de las

pretensiones, la Reparación Directa es el medio de control que representa más cuantía con un total de 584.838.644.714 reflejado en un 52,37%.

Demandas contra el Municipio de Santiago de Cali en 2017.

Para el año 2017, la situación litigiosa del Municipio tuvo un incremento de 335 procesos en contra, dado que en 2016 había 3.501 procesos activos y en 2017 aumentaron a 3.836. De igual manera, las pretensiones ascendieron a la suma de \$1.284.988.650.233 billones, de acuerdo a los datos de la siguiente tabla:

Tabla 2. Procesos activos en contra del Municipio de Santiago de Cali a 2017.

| <i>Procesos</i> | <i>Total</i> | <i>Valor Pretensiones</i> | <i>%</i> |
|--|--------------|---------------------------|----------|
| Reparación directa | 919 | 600.822.806.895 | 46,76% |
| Nulidad y restablecimiento del derecho | 2246 | 306.922.677.576 | 2,246% |
| Contractual | 41 | 190.503.147.711 | 14,83% |
| Acción de grupo | 27 | 88.061.893.958 | 6,85% |
| Arbitral | 2 | 41.917.939.853 | 3,26% |
| Ejecutivo | 15 | 12.363.460.091 | 0,96% |
| Nulidad y restablecimiento tributario | 64 | 11.634.923.709 | 0,91% |
| Ordinario laboral | 141 | 8.618.993.709 | 0,67% |
| Venta de bien común | 1 | 6.871.072.980 | 0,53% |
| Civil ejecutivo | 3 | 5.788.172.402 | 0,45% |
| Divisorio | 5 | 3.657.787.607 | 0,28% |
| Ejecutivo contractual | 5 | 3.144.049.697 | 0,24% |
| Civil contractual | 2 | 1.359.577.914 | 0,11% |
| Civil ordinario | 5 | 1.320.067.800 | 0,10% |
| Ejecutivo laboral | 5 | 958.412.373 | 0,07% |
| Verbal | 4 | 440.900.000 | 0,03% |
| Pertenencia | 8 | 268.395.000 | 0,02% |
| Levantamiento de fuero | 4 | 129.690.000 | 0,01% |
| Responsabilidad civil extracontractual | 2 | 83.545.900 | 0,01% |
| Cobro coactivo | 1 | 61.684.300 | 0,00% |
| Acción popular | 221 | 53.055.000 | 0,00% |
| Menor cuantía | 1 | 5.899.926 | 0,00% |
| Acción de cumplimiento | 51 | 495.593 | 0,00% |
| Reivindicatorio | 1 | | 0,00% |
| Nulidad simple | 47 | | 0,00% |

| | | |
|--|-------------|-------------------------------|
| Nulidad electoral | 2 | 0,00% |
| Expropiación | 1 | 0,00% |
| Prescripción adquisitiva de dominio | 2 | 0,00% |
| Reconocimiento de documentos | 1 | 0,00% |
| Restitución y formalización de tierras | 7 | 0,00% |
| Total | 3826 | 1.128.988.650.233 100% |

Fuente: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública

De acuerdo a los datos anteriores, los procesos que tuvieron un aumento significativo en contra del Municipio fueron los de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con un incremento de 120 demandas, los de Reparación Directa en 108 demandas, y los de Acción Popular en 23 demandas, siendo los primeros de estos lo que más se promueven en contra, pero los que representan una mayor cuantía son los de Reparación Directa con un valor de \$600.822.806.895 billones.

Demandas contra el Municipio de Santiago de Cali en 2018.

En el año 2018 los procesos judiciales en contra del Municipio también tuvieron un incremento a 3.984 demandas, representados en 148 medios de control presentados en este periodo, en contraste con los instaurados en el año 2017; como también aumentaron las pretensiones a la suma de 1.186.997.978.604 billones, conforme a la información que se detalla en la tabla de la siguiente página.

De la información ahí contenida podemos extraer que, tal como ha acontecido en los años pasados, el medio de control que más se promueve en contra del Municipio es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el cual aumentó para este periodo en 60 demandas, pero hay que resaltar que su incremento se redujo para el 2018, ya que fue tan solo la mitad de lo que ocurrió

en 2017. Seguido a este, el de Reparación Directa, que es el que más cuantía representa entre todos los medios de control instaurados, para este año se encuentra en la suma de \$579.812.088.633, y aumentaron en 65 demandas.

Tabla 3. Procesos activos en contra del Municipio de Santiago de Cali a 2018.

| <i>Procesos</i> | <i>Total</i> | <i>Valor Pretensiones</i> | <i>%</i> |
|--|--------------|---------------------------|-------------|
| Acción de cumplimiento | 61 | 495.593 | 0,00% |
| Acción de grupo | 27 | 50.505.065.896 | 4,25% |
| Acción popular | 223 | 70.965.000 | 0,01% |
| Civil contractual | 2 | 1.360.674.914 | 0,11% |
| Civil ejecutivo | 3 | 235.199.830 | 0,02% |
| Civil ordinario | 4 | 225.954.600 | 0,02% |
| Cobro coactivo | 1 | 61.684.300 | 0,01% |
| Contractual | 44 | 162.054.675.097 | 13,65% |
| Divisorio | 4 | 3.657.787.607 | 0,31% |
| Ejecutivo | 23 | 6.440.250.562 | 0,54% |
| Ejecutivo contractual | 6 | 3.144.049.697 | 0,26% |
| Ejecutivo laboral | 6 | 938.305.639 | 0,08% |
| Expropiación | 1 | 115.903.237 | 0,01% |
| Interrogatorio de parte | 1 | | 0,00% |
| Levantamiento de fuero | 3 | 124.674.000 | 0,01% |
| Menor cuantía | 1 | 5.899.926 | 0,00% |
| Nulidad electoral | 1 | | 0,00% |
| Nulidad simple | 52 | | 0,00% |
| Nulidad y restablecimiento del derecho | 2306 | 352.138.511.897 | 29,67% |
| Nulidad y restablecimiento tributario | 62 | 9.568.166.592 | 0,81% |
| Ordinario laboral | 147 | 8.937.427.811 | 0,75% |
| Pertenencia | 8 | 255.395.000 | 0,02% |
| Prescripción adquisitiva de dominio | 6 | 106.633.000 | 0,01% |
| Reconocimiento de documento | 1 | | 0,00% |
| Reivindicatorio | 1 | | 0,00% |
| Reparación directa | 984 | 579.812.088.633 | 48,85% |
| Responsabilidad extracontractual | 1 | 76.000.000 | 0,01% |
| Singular | 1 | 2.768.000 | 0,00% |
| Venta del bien común | 1 | 6.871.072.980 | 0,58% |
| Verbal | 2 | 276.578.000 | 0,02% |
| Verbales sumarios | 1 | 11.750.793 | 0,00% |
| Total | 3984 | 1.186.997.978.604 | 100% |

Fuente: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública

Situación de los procesos judiciales terminados entre los periodos 2016 y 2018 de acuerdo al sentido del fallo.

Si bien, en el acápite anterior se relacionaron todos los procesos que cursaron entre los años 2016 y 2018 en contra del Municipio de Santiago de Cali, detallando los medios de control y el valor de sus pretensiones, es conveniente ahora analizar la situación respecto de esos procesos en cuanto a cuales culminaron de forma favorable o desfavorable para el Municipio, de esa manera, poder tener una perspectiva del manejo y control jurídico que ejecuta la Alcaldía de Santiago de Cali, a través de su Departamento de Gestión Jurídica, frente a estos.

Acorde con el informe de demandas realizado por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, para el año 2016, de las 508 sentencias notificadas al Municipio, 364 procesos culminaron de manera favorable para este, en contraposición con 144 procesos que terminaron con un sentido del fallo desfavorable.

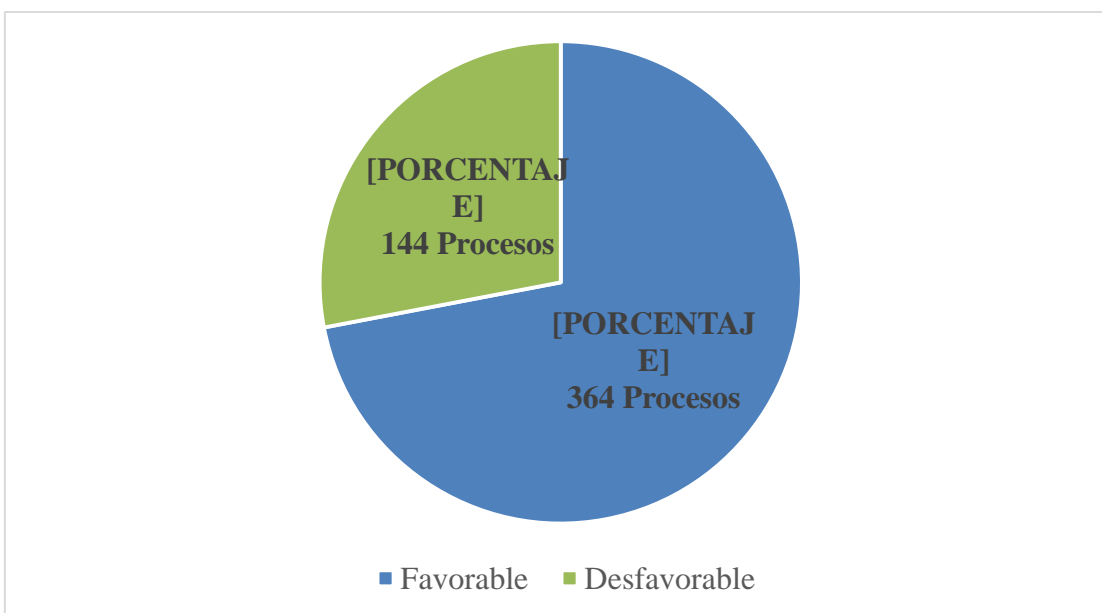


Figura 1. Cantidad de procesos judiciales terminados por sentido del fallo en 2016.

Se observa que para el año 2017 se culminaron 302 procesos, de los cuales 256, que en si representan una cifra significativa de éxito procesal, tuvieron sentencia favorable para el Municipio, y tan solo 46 procesos terminaron de forma desfavorable, aunque hay que destacar que se redujo a un 15% en comparación con el periodo anterior.

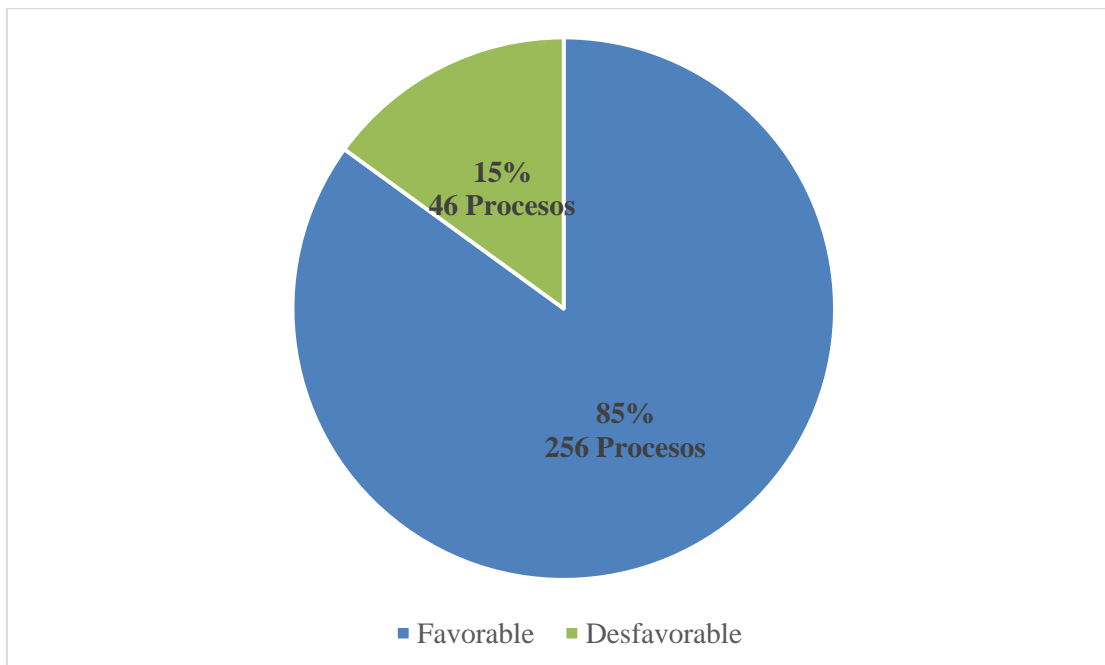


Figura 2. Cantidad de procesos judiciales terminados por sentido del fallo en 2017.

Por último, en el periodo 2018, con una cifra semejante a la del año anterior, fueron 255 procesos lo que terminaron con sentencia favorable al Municipio de Santiago de Cali, que, en paralelo con los fallos desfavorables, representados en 40 sentencias notificadas, su porcentaje es mayor de 86% contra 14%.

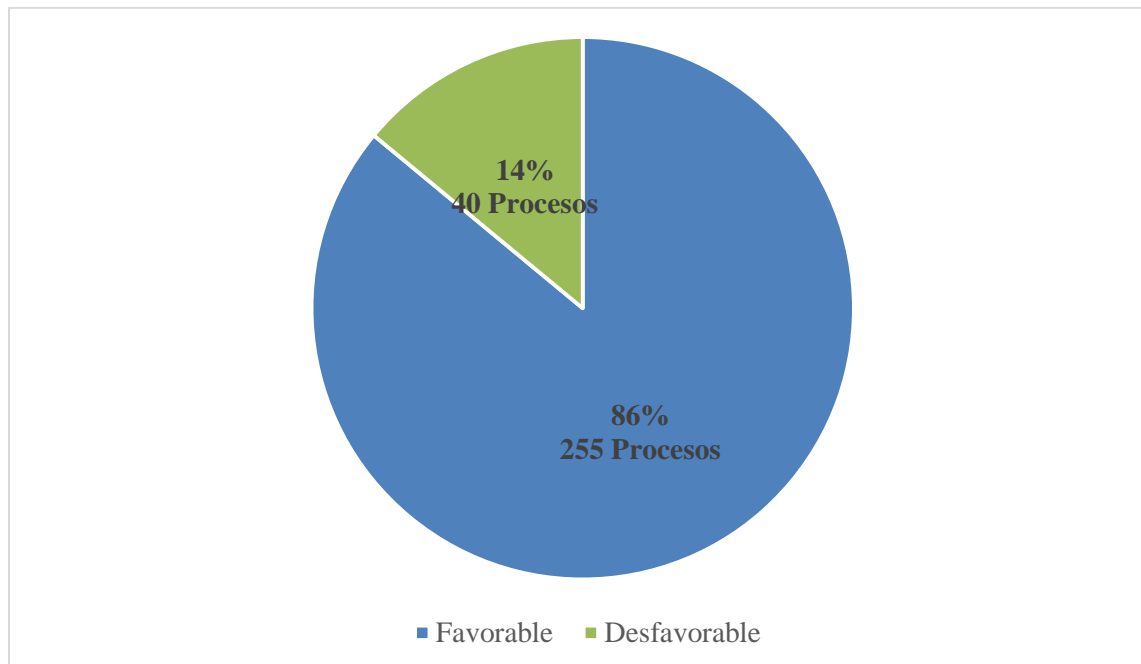


Figura 3. Cantidad de procesos judiciales terminados por sentido del fallo en 2018.

Frente a las graficas que se expusieron, se puede evidenciar que la defensa judicial que ejecutó el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública tuvo un nivel de éxito procesal significativo a favor del Municipio, en razón a que la gran mayoría de los procesos, terminados entre los años 2016 y 2018, se resolvieron con un sentido de fallo favorable, representados en porcentajes mucho mayores que los fallos desfavorables.

Sin embargo, hay que reconocer, de acuerdo a las tablas exhibidas en páginas anteriores, que las demandas presentadas en contra del Municipio de Santiago de Cali al transcurrir los distintos periodos objeto de estudio, aumentaron en una cantidad proporcional a los procesos que culminaban en ese lapso, de modo que se puede deducir y afirmar que, aunque la defensa jurídica ha tenido buenos resultados, no obstante, la demanda de procesos en contra se acrecienta exponencialmente año tras año, presentándose un estancamiento de los mismos, ya que como se

pudo ver, en tan solo tres años las demandas aumentaron de 3.501 a 3.984. Quizás esta situación se presente por falta de más apoderados judiciales, o por las continuas fallas de la administración del Municipio de Santiago de Cali, con ocasión de las conductas negativas realizadas por sus funcionarios, que han desencadenado en que los que se han visto perjudicados demanden a la entidad pública, y, por consiguiente, reciben una indemnización patrimonial para resarcir los daños ocasionados.

Frente a la situación anterior, la Alcaldía de Santiago de Cali tiene la herramienta legal que les permite recuperar los dineros pagados por condenas en su contra, con el fin de preservar y asegurar el patrimonio público, dada la gran cantidad de procesos en los que es demandada. Por medio de la Acción de Repetición tiene la facultad de hacerlo, por lo que en el siguiente segmento nos ocuparemos de determinar y analizar los procesos que ha instaurado la entidad, para verificar cual ha sido la aplicabilidad de este medio de control.

Aplicabilidad de la Acción de Repetición en contra de Servidores Públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali

La entidad territorial, al 30 de noviembre de 2018, según el informe presentado por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Cali, ha presentado 50 procesos judiciales a través de distintos medios de control judicial, entre los que destacan se encuentran el de Expropiación, con una cantidad de 20 demandas instauradas, seguido de la Acción de Repetición con un total de 7 demandas, como se comprueba por medio de la siguiente tabla:

Tabla 4. Procesos judiciales instaurados por la Alcaldía de Cali a 2018.

| <i>Procesos</i> | <i>Total</i> | <i>Valor Pretensiones</i> | <i>%</i> |
|--|--------------|---------------------------|-------------|
| Expropiación | 20 | 7.330.516.372 | 39,55% |
| Acción de repetición | 7 | 5.390.328.356 | 29,08% |
| Nulidad y restablecimiento del derecho | 6 | 4.542.679.204 | 24,51% |
| Contractual | 4 | 578.409.782 | 3,12% |
| Pago por consignación | 4 | 458.730.506 | 2,47% |
| Nulidad simple | 3 | - | 0,00% |
| Verbal | 2 | 1.260.350 | 0,01% |
| Ejecutivo contractual | 1 | 232.750.000 | 1,26% |
| Fuero Sindical | 1 | - | 0,00% |
| Levantamiento de fuero | 1 | - | 0,00% |
| Total | 50 | 18.534.674.570 | 100% |

Fuente: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública

Al analizar los datos contenidos en la tabla, y al hacer una comparación con las cifras arrojadas en tablas anteriores sobre las demandas instauradas en contra de la entidad territorial, el resultado es preocupante, ya que tan solo al año 2018 se encuentran activos 7 procesos por Acción de Repetición, y, sin embargo, no hay exactitud si estas demandas fueron promovidas entre los años 2016 y 2018.

En la labor investigativa, para conocer a fondo la aplicabilidad que se le esta dando al medio de control de repetición por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali entre los periodos aludidos, se tuvo que recurrir a la búsqueda de los procesos por medio de la página de la Rama Judicial, y luego de tenerlos identificados, se acudió a los Juzgados Administrativos de Oralidad de la ciudad de Santiago de Cali y al Tribunal Administrativo de Valle, para obtener información acerca del estado de los procesos, por lo que de la indagación obtuvimos los siguientes resultados:

- ✓ De las 7 demandas de Acción de Repetición que se indicaban en el informe realizado por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Santiago de Cali, tan solo 1 demanda se promovió dentro de los años que se están estudiando, la cual fue radicada por el Juzgado 20 Administrativo Oral de Cali el 11 de diciembre de 2017. Las 6 restantes se instauraron antes del 2016, no obstante, dentro del periodo en estudio aún seguían activos los procesos.
- ✓ De las 7 demandas de Acción de Repetición, dos¹⁵ cursan ante los Juzgados 20 y 02 Administrativos Orales de Cali, y los demás procesos¹⁶ ante el Tribunal Administrativo del Valle.
- ✓ Los procesos de Acción de Repetición que cursan en los Juzgados Administrativos Orales de Cali se encuentran activos, el radicado 2015-00154 esta pendiente de que se dicte sentencia, y el radicado 2017-00255 el Juez dictó auto mediante el cual admite el llamamiento en garantía solicitado por el demandado, frente al cual la parte demandante presentó recurso de reposición y se encuentra en término de traslado.
- ✓ Respecto de los procesos que cursan ante el Tribunal Administrativo del Valle, los radicados 2012-00223 y 2014-00677 se encuentran pendientes de pronunciamiento de fallo, por lo que aun no se resuelve la absolución o condena en contra de los

¹⁵ Radicados 76001333300220150015400, en donde obra como demandante el Municipio de Santiago de Cali y como demandado el señor Manuel Torres Moreno; y 76001333302020170025500, en donde obra el mismo demandante anterior, en contra del señor Andrés Santamaia Garrido.

¹⁶ Radicados 76001233100020070015800, 76001233300520120022300, 76001233300520140067700, 76001233100020120081100 y 76001333170920010014701 en los que el Municipio de Santiago de Cali demanda a los señores Carlos Enrique Campillo Parra, Ricardo Cobo Lloreda, John Maro Rodríguez Flórez, Mauricio Guzmán Cuevas y Fabio Muñoz Ramírez, respectivamente.

funcionarios de la Alcaldía; y de los tres restantes, ya el Tribunal profirió sentencia. En relación al radicado 2001-00147, el cual llegó a conocimiento del Tribunal por apelación de ambas partes, frente a la sentencia dictada el 28 de mayo de 2014, la magistrada ponente, Ana Margot Chamorro, confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado 20 Administrativo Oral de Cali, la cual concedía las pretensiones de la demanda de repetición y declaró responsable al funcionario de la Alcaldía de Cali, el señor Fabio Muñoz. Sin embargo, en los otros dos procesos con radicados 2007-00158 y 2011-00811, la misma magistrada ponente, profirió sentencia absolutoria y denegó las pretensiones de la demanda de repetición, argumentando en el primer fallo, que la entidad demandante no logró comprobar la existencia de dolo o culpa grave en la conducta del funcionario, frente a lo cual la parte demandante interpuso el recurso de apelación, y en sede de segunda instancia, el Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, por lo que el Tribunal decide archivar el expediente. Respecto del segundo fallo, la entidad demandante, es decir, la Alcaldía de Cali, no demostró que efectivamente se haya cumplido con el pago de condena a la víctima, toda vez que el Tribunal no tuvo por probado este requisito en razón a que se aportó un certificado de pago expedido por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, lo que no configura un medio expedito, como lo hubiese sido una factura o un recibo de pago.

Reflexiones jurídicas sobre la aplicabilidad de la Acción de Repetición por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali entre los años 2016 y 2018.

Como se ha podido observar, mediante la recopilación de los datos y el análisis a las respectivas fuentes que se usaron para este trabajo investigativo, la Acción de Repetición en el Municipio de Santiago de Cali, más exactamente por parte de la Alcaldía del mismo, el desarrollo y la aplicabilidad que le ha dado al medio de control es mínimo, al hacer la comparación entre las 3.984 demandas que hay en contra del Municipio, por diversos temas, y las 7 demandas de repetición que ha promovido en contra de sus servidores públicos, es significativamente desigual. Si bien se ha dicho que el objetivo de la Acción de Repetición es recuperar los dineros que ha tenido que pagar el Estado o una entidad estatal que ha sido declarada responsable patrimonialmente por un daño que haya ocasionado un agente suyo con dolo o culpa grave, la Alcaldía de Santiago de Cali no ha cumplido efectivamente ese deber que tiene de salvaguardar y proteger el patrimonio público, ya que tan solo las pretensiones de las demandas en contra, al año 2018, ascienden a la suma de \$1.186.997.978.604 billones, y las de la Acción de Repetición a \$5.390.328.356 millones.

Sobre estos aspectos, se puede decir que, en el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Cali, quien es el encargado de la defensa jurídica de esta, presenta falencias a la hora de promover este tipo de procesos que tienen como fin la protección del patrimonio público, por lo que la Ley 678 de 2001, que regula la Acción de Repetición, se puede considerar como ineficaz en el plano de su aplicación.

Ahora bien, respecto de los 7 procesos de repetición que cursan entre los años 2016 y 2018, en tan solo uno se resolvió de manera favorable al Municipio condenando al servidor público a

responder frente a la Alcaldía de Cali, sin embargo, dos tuvieron un fallo en sentido desfavorable en razón a que no se repitió en contra del demandado, por carencia de material probatorio que demostrara que el agente efectivamente si actuó con dolo o culpa grave, y además, que se aportara una prueba expedita que comprobara que la entidad si efectuó el pago de la indemnización a la víctima perjudicada, los cuales, como se recalcó en capítulos anteriores, son requisitos determinados por vía jurisprudencial del Consejo de Estado, indispensables para conceder la acción de repetición, lo que demuestra que la entidad demandante, es decir, la Alcaldía de Cali, omitió cumplir con su carga procesal de presentar pruebas suficientes que permitieran demostrar la responsabilidad del funcionario y el pago de la condena.

Aunque, revisando el panorama nacional, es un factor común esta situación, ya que, en los análisis a las sentencias del Consejo de Estado, la mayoría de fallos fueron absolutorios por las falencias probatorias, lo que indica que el negativo desarrollo procesal de la Acción de Repetición en el país, se debe a las actuaciones negligentes de los apoderados judiciales de las entidades públicas demandantes, lo que se podría predicar de lo que sucede respecto de la Alcaldía de Santiago de Cali, que los representantes judiciales encargados de promover este medio de control, en primer lugar, están omitiendo aplicar la acción de repetición, y en segundo lugar, en los pocos procesos que adelantan, pasan por alto los requisitos de procedibilidad de esta, ya sea por desconocimiento de lo estipulado en la Ley 678 de 2001 o lo dictado por el Consejo de Estado en sus sentencias, por falta del recaudo probatorio, ente otras cosas.

Para concluir, queda entre dicho la aplicabilidad que se le esta dando a la acción de repetición en la Alcaldía de Santiago de Cali entre los años 2016 y 2018, en contra de sus servidores públicos que han realizado una conducta dolosa o gravemente culposa, y que ha ocasionado que

la entidad territorial tenga que responder patrimonialmente por ese daño, no obstante, los procesos que aun a la fecha siguen activos, están en incertidumbre por su decisión final, todo depende de la gestión que le den los apoderados judiciales de la Alcaldía de Santiago de Cali.

Conclusiones

Al finalizar el análisis de aplicabilidad que se le ha dado a la Acción de Repetición en los últimos 3 años, en contra de los servidores públicos que laboran en la Alcaldía de Cali, que han actuado con dolo o culpa grave, se presentan las siguientes conclusiones:

La Acción de Repetición tiene su antecedente internacional a partir del aporte del Consejo de Estado Frances, cuando este profirió el *fallo Lareulle* el 28 de julio de 1951 en Francia, el cual es la primera sentencia en declarar la responsabilidad del funcionario estatal frente a la administración. A nivel nacional, Colombia rescató en gran parte el antecedente de Francia, y antes de existir una norma que específicamente regulara la acción de repetición, los temas de responsabilidad estatal y del servidor público eran resueltos por normas del Código Civil y por vía jurisprudencial, en un primer momento de la Corte Suprema de Justicia y luego por el Consejo de Estado, además, contaba con regulaciones como las del Artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, el cual declaraba la responsabilidad de los magistrados y jueces por los perjuicios que causaran a las partes inmersas en un proceso, comprobando que hayan incurrido en dolo, abuso de autoridad, omisión, retardo injustificado, entre otros. Por su parte, la Ley 80 de 1993 ya estipulaba la responsabilidad civil de los funcionarios en materia de contratación estatal.

La acción de repetición encuentra su regulación expresa a partir de la Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 90, faculta al Estado el derecho de repetir contra sus servidores públicos, cuando hayan ocasionado un daño con dolo o culpa grave. Del mismo modo, la ley 678 de 2001 se centra en establecer el concepto, objetivos, esfera de aplicación, requisitos de procedibilidad, caducidad, entre otros, concretamente sobre la acción de repetición, y años más adelante, el nuevo Código Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, en su artículo 142,

también contempla la acción de repetición como medio de control de la administración frente a sus funcionarios.

La Alcaldía de Santiago de Cali no está dando una efectiva aplicabilidad a la acción de repetición en contra de sus agentes, en razón a que hay un desinterés para interponer las respectivas demandas, ya que solo en los años 2016 a 2018 se encontraban siete procesos activos.

La expectativa de preservación y de recuperación del patrimonio público por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali es mínima, en comparación a las demandas que se han interpuesto en su contra y las posibles condenas que se lleguen a fallar, las cuales representan considerables sumas de dinero.

Debido a que la acción de repetición no es denunciada como se debiere, es por eso que algunos servidores públicos abusan de sus funciones y lo han convertido en una práctica repetitiva, ya que dicha medida no ha prosperado como un instrumento de intimidación y de moralización frente la administración, para que aquellos tomen conciencia de su deber de actuar de manera diligente y transparente, en el cumplimiento de sus funciones.

Se evidencia que, así como ocurre a nivel nacional, por vacíos normativos en la Ley 678 de 2001, la Alcaldía de Santiago de Cali, por intermedio de sus representantes judiciales, están omitiendo los requisitos procesales establecidos para su procedencia, puesto que hay deficiencias probatorias en orden a demostrar la responsabilidad del funcionario estatal por una conducta que haya cometido con dolo o culpa grave.

Bibliografía

- Aljach Rayo, S. G. (2009). Acción de repetición en Colombia: ¿Eficaz o Ineficaz? *Revista Jurídica Piélagus*, 85-94. doi:<https://doi.org/10.25054/16576799.602>
- Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública. (2016). *Informe de Demandas Municipio de Santiago de Cali*. Cali.
- Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública. (2017). *Informe de Demandas Municipio de Santiago de Cali*. Cali .
- Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública. (2018). *Informe de Demandas Municipio de Santiago de Cali*. Cali.
- Duque Sanchez, L. C. (Enero-Junio de 2012). Acción de repetición en Colombia. Una tarea pendiente en la Administración Pública (I avance). (9 (1)), 136-153.
- Enriquez Burbano, G. (2017). Ineficacia de la Acción de Repetición. *Revista de Derecho Ius Humani*, 6, 107-122.
- Galindo, J. 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 .
- Gonzalez Bonilla, L. K. (2015). Acción de Repetición, ineficaz respecto de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en Colombia. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7603/ACCION%20DE%20REPETICION.%20INEFICAZ....pdf?sequence=1>
- Guillermo Jimenez, W. (2013). Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal. *Dialogos de Saberes*, 63-78.

- Maestre Ordoñez, I. M., & Garces Restrepo, M. C. (Abril de 2004). La Accion de Repeticion y el Llamamiento en Garantia Ley 678 de 2001. Obtenido de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/DEFINITIVA/TESIS28.pdf>
- Maquiavelo, N. (2007). *El principe*. Bogota: Panamericana Editorial Ltda.
- Molina Betancur, C. M., & Cañon Solano, M. C. (2008). *La accion de repeticion* . Medellin : Universidad de Medellin.
- Niño Pacheco, S. (2013). Llamamiento en garantia con fines de repeticion: Problemas en su aplicacion en el derecho colombiano. Bogota, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4371>
- Palacio Hincapie, J. A. (2013). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellin: Libreria Juridica Sanchez R. Ltda.
- Parra Gutierrez, W. R. (2003). *Responsabilidad Patrimonial Estatal - Daño Antijuridico*. Colombia: Pretextos Grupo Editorial Ltda.
- Perez Villa, J. (2003). *Responsabilidad Estatal y Accion de Repeticion: Conforme con la ley 678 de 2001*. Bogota: Editorial LEYER.
- Rodriguez Rodriguez, L. (2008). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogota: Editorial Temis .
- Rodriguez, G. H. (1994). *Procesos Contenciosos Administrativos*. Bogota: Libreria Juridicas Wilches .
- Ruiz Aguilar, J. (2015). El concepto de la falta personal en la responsabilidad extrancontractual del Estado. *Revista de Derecho Universidad San Sebastian*.

Ruiz Orejuela, W. (2010). *Responsabilidad del Estado y sus Regimenes*. Bogota: Editorial Ecode.

Soler Pedroza, I., & Jimenez, W. (2009). La accion de repeticion como mecanismo moralizador de la funcion publica: luces y sombras. Estado del Arte. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 73-89.

Vidal Perdomo, J., & Molina Betancur, C. (2016). *Derecho Administrativo*. Bogota: Legis.

Younes Moreno, D. (2014). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogota: Editorial Temis S.A.

Younes Moreno, D. (2014). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogota: LEGIS.

Sentencias

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (10 de noviembre de 2005)

Sentencia 26977. [CP Alier Eduardo Hernández Enríquez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (02 de mayo de 2007) Sentencia 23566. [C.P Ruth Stella Correa Palacio].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (18 de junio de 2008) Sentencia 25839. [CP Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (03 de diciembre de 2012) Sentencia 40966. [C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (03 de abril de 2013) Sentencia 26626. [C.P Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (19 de diciembre de 2017) Sentencia 51198. [C.P Guillermo Sánchez Luque].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (10 de abril de 2019) Sentencia 50715. [C.P Ramiro Pazos Guerrero].

Corte Constitucional. (08 de agosto de 2001). Sentencia C 832. [M.P Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. (22 de mayo de 2002). Sentencia C 394. [M.P Álvaro Tafur Galvis].