

ACCIÓN DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE LA CIUDAD  
DE BOGOTÁ, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Y CONSEJO DE  
ESTADO DEL AÑO 2002 AL 2010

ELIANA PAOLA CLAVIJO HERRÁN  
GABRIEL ALEXIS ÁLVAREZ RUIZ  
SILVIA CONSTANZA TAMAYO NOVOA

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO GRUPO 7  
VILLAVICENCIO  
2016

ACCIÓN DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE LA CIUDAD  
DE BOGOTÁ, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Y CONSEJO DE  
ESTADO DEL AÑO 2002 AL 2010

ELIANA PAOLA CLAVIJO HERRAN  
GABRIEL ALEXIS ALVAREZ  
SILVIA CONSTANZA TAMAYO NOVOA

Informe final presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo

Asesor  
PhD. SONIA PATRICIA CORTÉS ZAMBRANO  
Doctor en Derecho

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
VILLAVICENCIO  
2016

**Autoridades académicas**

**P. JUAN UBALDO LÓPEZ SALAMANCA, O.P.**

**Rector General**

**P. ERICO JUAN MACCHI CÉSPEDES, O.P.**

Vicerrector Académico General

**P. JOSÉ ARTURO RESTREPO RESTREPO O.P.**

Rector Sede Villavicencio

**P. FERNANDO CAJICA GAMBOA, O.P.**

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

**Adm. JULIETH ANDREA SIERRA TOBÓN**

Secretaria de División Sede Villavicencio

**SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO**

Decano de Facultad Derecho

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

**SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO**

Decana de Facultad Derecho

**MAYRA ALEJANDRA GOMEZ PUENTES**

Coordinador Especialización en Derecho Administrativo

**SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO**

Director Trabajo de Grado

**Villavicencio, Agosto, 2016**

## **Agradecimientos**

Los autores expresan sus agradecimientos a:

A la memoria de aquellas personas que han perdido sus seres queridos, por acciones u omisiones de servidores o ex servidores públicos; para aquellos que han tenido que soportar cargas esperando alguna decisión judicial, que ponga fin a su controversia, soportando toda clase de necesidades en su espera. Y para aquellos servidores o ex servidores que sin intención o con ella causaron perjuicios a otros.

A los grandes tratadistas del derecho, quienes dedicaron sus vidas en el estudio del medio de control de la acción de repetición, dejando de compartir tiempo con su familia.

La presente reflexión académica la dedicaremos a Dios, quién nos dio la suficiente paciencia y sabiduría para desarrollarla.

A nuestros familiares quienes nos ayudaron a formarnos, para poder ser los profesionales que somos en la actualidad; a nuestros padres quienes con su apoyo y dedicación nos han permitido cumplir todos nuestros sueños.

A nuestros compañeros, quienes con sus análisis y comentarios, dentro de estas aulas nos permitieron decidir el tema objeto de reflexión.

## Tabla de Contenido

	Pág.
<b>Glosario</b> .....	9
<b>Resumen</b> .....	12
<b>Introducción</b> .....	13
<b>1. Problema jurídico</b> .....	15
<b>2. Objetivos</b> .....	16
<b>3.1. Objetivo General</b> .....	16
<b>3.2. Objetivos Específicos</b> .....	16
<b>3. Método</b> .....	17
<b>3.1. Jurídico:</b> .....	17
<b>3.2. Estadístico-jurídico:</b> .....	17
<b>4. El medio de acción de repetición</b> .....	18
<b>5. Análisis Jurídico – Estadístico sobre la Acción de repetición</b> .....	30
<b>Conclusiones</b> .....	36
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	38

## Lista de Tablas

	Pág.
Grafica 1. Acción de repetición durante los años 2002 al 2010 .....	30
Grafica 2. Medios de control que más repercuten en los procesos de responsabilidad estatal (contractual-extracontractual) en el Estado Colombiano.....	34



## Glosario

**Acción de Repetición:** “La acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado” (Sentencia C-832, 2001)

**Conciliación:** “Es un medio alternativo para solucionar conflictos, a través del cual las partes resuelven directamente un litigio con la intervención o colaboración de un tercero” (Wikipedia, la Enciclopedia Libre, 2016)

**Servidor Público:** “Servidores públicos es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están "al servicio del Estado y de la comunidad" y deben ejercer sus funciones "en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art 123)

**Lucro Cesante:** “Es una forma de daño patrimonial que consiste en la pérdida de una ganancia legítima o de una utilidad económica por parte de la víctima o sus familiares como consecuencia del daño, y que ésta no se habría producido si el evento dañino no se hubiera verificado” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2016)

**Contratista:** “Es la persona o empresa que es contratada por otra organización o particular para la construcción de un edificio, carretera, instalación o algún trabajo especial, como refinerías o plataformas petroleras por ejemplo. Estos trabajos pueden representar la totalidad de la obra, o bien partes de ella, divididas de acuerdo con su especialidad, territorialidad, horario u otras causas” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2015)

**Interventor:** “Empleado que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones o actividades para que se realicen con legalidad” (WordReference.com, 2016)

**Consultor:** “Es un profesional que provee de consejo experto en un dominio particular o área de experiencia, sea mantenimiento, contabilidad, tecnología, publicidad, legislación, diseño, recursos humanos, ventas, arte, medicina, finanzas, relaciones públicas, comunicación, aprendizaje de lenguas extranjeras u otros” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2015)

**Estado:** “Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, conformada por un conjunto de instituciones, que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente solo en un territorio determinado o territorio nacional; aunque no siempre, como en el caso del imperialismo. Suele incluirse en la definición de Estado el reconocimiento por parte de la comunidad internacional como sujeto de derecho internacional” (Wikipedia La Enciclopedia Libre, 2016)

**Indemnizaciones:** “Es la compensación por un daño que se haya recibido” (Definición ABC, 2007)

**Función Pública:** “Puede entenderse como el conjunto de la Administración pública; la actividad de los funcionarios; o bien toda la actividad que realiza el Estado” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2016)

**Entidades Públicas:** “Es aquella que es propiedad del Estado, sea éste nacional, municipal o de cualquier otro estrato administrativo, ya sea de un modo total o parcial” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2016)

**Llamamiento en Garantía:** “Es una figura jurídica a través de la cual se puede en un proceso judicial hacer parte de él a otro sujeto, el cual por sus características puede tener la obligación de cumplir en caso de una condena” (Gerencie.com, 2013)

**Cuantificar:** “Es el proceso de convertir un objeto a un grupo de valores discretos, como por ejemplo un número entero. Dependiendo del campo de estudio, el término cuantificación puede tomar diferentes definiciones” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2016)

**Mérito Ejecutivo:** “Documentos que se puede exigir el pago por vía judicial mediante un proceso ejecutivo” (Gerencie.com, 2009)

**Medidas Cautelares:** “Son las dictadas mediante providencias judiciales, con el fin de asegurar que cierto derecho podrá ser hecho efectivo en el caso de un litigio en el que se reconozca la existencia y legitimidad de tal derecho” (Wikipedia la Enciclopedia Libre, 2016)

## Resumen

El presente trabajo constituye un análisis crítico comparativo del libro la acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano (Duque Áyala , 2012), en cuanto la eficacia y efectividad del medio de control de la acción de repetición en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado durante los años 2002 hasta el 2010; así como un comparativo estadístico de los medios de control: nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, conciliación, acción de grupo, acción popular, acción de cumplimiento, y acción ejecutiva; y por último, se dará conocimiento al lector del marco normativo del medio de control de acción de repetición.

**Palabras claves:** Acción de repetición, servidores y ex servidores públicos, acción de repetición, indemnización, dolo, culpa grave.

## Abstract:

This paper is a comparative critical analysis of the book 's action repetition and effectiveness in Colombian law (Duque Áyala , 2012), regarding the efficiency and effectiveness of the control means of the action replay the Administrative courts of Bogota , Cundinamarca Administrative Court and Council of State during the years 2002 through 2010 ; and a statistical comparison of the means of control: nullity and restoration of rights, direct reparation, reconciliation , class action, class action , enforcement action, and executive action; and finally, the reader will be aware of the regulatory framework of the control means repeat action.

**Keywords:** Repeat action, servers and former public servants, action repetition, compensation, fraud, gross negligence.

## Introducción

El trabajo constituye un análisis crítico comparativo de las siguientes tablas; Medio de control de la acción de repetición por años en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Superior de Cundinamarca, y Consejo de Estado; y un cuadro comparativo de los medios de control: simple nulidad, nulidad y restablecimiento, acción de cumplimiento, acción de grupo, y acción ejecutiva. Así como, las demandas incoadas por el Estado Colombiano en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado del año 2002 hasta 2010, que nos permite evidenciar la iniciativa por parte del Estado Colombiano de la aplicación del artículo 90 de la constitución política frente a sus servidores o ex servidores públicos que no actúan bajo los principios y fines estipulados en el artículo 2.

Por otro lado, se destacara la necesidad del Estado Colombiano a través de sus entidades públicas de nivel central y descentralizado, para que conozcan del medio de control de acción de repetición; cuál es su definición, características, naturaleza, obligatoriedad, sujetos tanto pasivos como activos, términos de caducidad, presupuestos y requisitos, elementos, noción de dolo y culpa grave, con el fin que el Estado Colombiano le de uso frente aquellos funcionarios o ex funcionarios que van en contra de los principios y fines de nuestro estado.

## Justificación

Con este análisis crítico se pretende otorgar información al sector público de nuestro país, a nivel central y descentralizado del Estado Colombiano, las cuales son juzgados por la prestación de los servicios de sus servidores públicos, trabajadores oficiales, y particulares que realizan funciones públicas transitorias, (Constitución Política de Colombia, 1991, Art 123)

La prestación del servicio por parte del Estado Colombiano constituye hoy en día uno de sus fines esenciales, desarrollados por las entidades pública de nivel central y descentralizado, teniendo en cuenta que es responsabilidad del Estado, materializarlo por medio de sus servidores y ex servidores públicos, debiéndolos prestar en forma eficaz y eficiente (moralidad pública).

La indebida prestación de los servicios por parte del estado da lugar a demandas de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho entre otras, que serán canceladas a las personas que sufran daños, que no tiene el deber de soportarlo; causando detrimento patrimonial, el medio de control de la acción de repetición es el mecanismo que utiliza el Estado para repetir contra los servidores o ex servidores públicos, cuando su actuación haya sido dolosa o gravemente culposa, lo anterior, con el fin de que los funcionarios o posible funcionarios cumplan con los fines esenciales del Estado bajo los principios de la constitución de 1991.

Con las estadísticas de los años 2002 hasta el 2010 del libro de la acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano (Duque Áyala , 2012), se busca realizar un análisis crítico comparativo de la eficiencia y efectividad del medio de control de la acción de repetición en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Consejo de Estado del año 2002 hasta 2010. Asimismo demostrar los medios de control que más repercuten en los procesos de responsabilidad estatal (contractual-extracontractual) en el Estado Colombiano.

## 1. Problema jurídico

El presente análisis crítico comparativo basado en las estadísticas del libro de la acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano (Duque Áyala , 2012), de las tablas; medio de control de acción de repetición por años en los Juzgados del Circuito de Bogotá, Consejo de Estado, y Tribunal Administrativo del año 2002 hasta 2010, y Comparación de los medios de control; acción de repetición, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, conciliación, acción de grupo, acción popular, acción de cumplimiento, y acción ejecutiva, nos permite formular la siguiente pregunta: ¿En comparación a los medios de control; simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, acción de cumplimiento, acción de grupo, y acción ejecutiva, es eficiente y efectiva en la protección del erario público en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado del año 2002 hasta 2010?.

## 2. Objetivos

### 3.1. Objetivo General

Establecer un análisis comparativo de la eficiencia y efectividad del medio de control de acción de repetición frente a los medios de control; nulidad y restablecimiento del derecho, simple nulidad, acción de cumplimiento, reparación directa, acción de grupo, y acción ejecutiva, establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011), en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado del año 2002 hasta 2010.

### 3.2. Objetivos Específicos

- ❖ Informar a los lectores cual es el marco normativo del medio de control de la acción de repetición en establecido en el ordenamiento jurídico Colombiano, para llevarse a cabo un proceso judicial frente a la jurisdicción contenciosa administrativa.
- ❖ Presentar un estudio estadístico comparativo de la eficiencia y efectividad del medio de control de la acción de repetición frente a los otros medios; simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, acción de grupo, y acción ejecutiva en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado del año 2002 hasta 2010.
- ❖ Analizar estadísticamente el grado de eficiencia y efectividad del medio de control de la acción de repetición en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado del año 2002 hasta 2010.



### **3. Método**

#### **3.1. Jurídico:**

Actividad intelectual que pretende descubrir problemas jurídicos que se presentan en la vida social, con el objeto de demostrar que el ordenamiento jurídico vigente no cumple con el propósito por el cual fue creado.

#### **3.2. Estadístico-jurídico:**

Exposición numérica en la aplicación de la acción de repetición en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado del año 2002 al 2010.

#### 4. El medio de acción de repetición

El medio de acción de repetición obtuvo su rango constitucional en 1991, a pesar de existir en la constitución de 1986, no obtenía mayor aplicabilidad, pues todas las demandas se iniciaban mediante la acción civil, ajena a la jurisdicción contenciosa administrativa, es así que en 1991, se da inicio a una evolución de dicho medio en los procesos de responsabilidad estatal (contractual-extracontractual), pues cabe resaltar que son debido a las malas actuaciones de sus funcionarios o ex funcionarios públicos, contratistas, y particulares que cumplen funciones públicas transitorias, el cual también busca cumplir con los principios y fines, a continuación un análisis normativo del siguiente medio de control:

La acción de repetición se encuentra señalada en la ley 678 de 2001, en su artículo 2 y 30. Igualmente en la ley 1437 de 2011, artículo 142. En el (Decreto 01, 1984) (C.C.A.), en el artículo 77. En la ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia), artículo 72. En nuestra Constitución Política, artículo 90.

El cual tiene como finalidad garantizar los principios de moralidad, (Sentencia C-046, 1994) eficiencia de la función pública,<sup>1</sup> retributivo (Ley 678, 2001)<sup>2</sup> asociado a la recuperación de las sumas de dinero que el Estado ha pagado por el actuar doloso o gravemente culposo de uno de sus agentes, preventivo (Ley 678, 2001) orientado a evitar que por las mismas causas generadoras de responsabilidad se produzcan, en el futuro, nuevas obligaciones a cargo de los organismos oficiales. Y de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho. (Sentencia C-832, 2001)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículos 48, 49, y 268 numerales 2 y 6 de la Constitución Política; Sentencia SU-086 de 1999; Sentencia C-134 de 1993; y Sentencia T-238 de 1993 (Esta cita se encuentra en un documento elaborado por la Relatoría Sala de Casación Penal- Corte Suprema de Justicia. Bogotá D.C., Colombia, Segundo Trimestre de 2008)

<sup>2</sup> Art. 3

<sup>3</sup> Referencia: expediente D-3388, demanda de inconstitucionalidad parcial del numeral 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 44 de 1998, magistrado ponente: Dr., Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., 8 de agosto de 2001.

## Consejo de Estado

“La acción de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución y desarrollado por la Ley, para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex –servidores públicos o de los particulares que cumplen funciones públicas, los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, a efectos de resarcir los daños antijurídicos que le han sido imputados. Considerando que el actuar del Estado se ejecuta a través de personas naturales, está podrán declararse patrimonial responsable, cuando con sus actuaciones u omisiones, calificadas como dolosas o gravemente culposas, se haya causado un daño antijurídico.

Por otro lado la naturaleza la acción de repetición es un medio de control de carácter público de rango constitucional, principal y autónoma; civil de carácter patrimonial; no desistible y con pretensión eminentemente resarcitoria o indemnizatoria.

Donde las entidades públicas tienen la obligación de ejercer el medio de control de repetición, siempre y cuando se verifiquen los presupuestos que la Constitución y la Ley establecen para el efecto, en el artículo 4 de la Ley 678 del 2001 y en la (Sentencia C-484, 2002)

La jurisprudencia del Consejo de Estado enfatiza esta característica contemplada en la Ley 678 de 2001, así:

[...] Otra característica de la acción de repetición es su obligatoriedad, lo que significa que cuando se presenten los respectivos supuestos, el representante legal de la entidad pública está obligado a instaurarla [...] (Radicado: 10010326000199900781-01 (16887), 2006)

[...] La obligatoriedad de la acción de repetición se evidencia en el hecho de que tampoco le es posible al Estado desistir de las pretensiones de las demandas [...] (Radicado: 25000-23-26-000-2004-00666-02(47782), 2013)

La (Ley 734, 2002) (Código Disciplinario Único), estableció como falta disciplinaria gravísima, la omisión de ejercer la repetición, en su artículo 48 No. 36;

**Artículo 48. Faltas gravísimas.** Son faltas gravísimas las siguientes:

[..]36. No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad el Estado [...]

Asimismo, para un conocimiento más amplio al lector daremos a conocer quiénes son los sujetos de medio de control, el primero es el Sujeto Activo: quienes están legitimados para incoar el medio de control:

- i) La entidad pública o persona jurídica de derecho público que sufrió detrimento patrimonial con motivos del pago de una “una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley”. (Sentencia C-285 , 2002).

La ley 678 de 2001 en su artículo 8 faculta para hacerlo:

- ii) El Ministerio Público (Ley 678, 2001), de manera supletoria, siempre que no se hubiere impetrado el medio de control por la entidad primeramente legitimada para ello, dentro de los seis (6) meses siguientes al pago del mismo.
- iii) El Ministerio de Justicia y de Derecho, a través de la Dirección de Defensa o quien haga sus veces, de manera supletoria. Hoy en día entiéndase que las funciones de tal Dirección fueron asignadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (Decreto 4085 , 2011)<sup>4</sup>

Y el segundo es el Sujeto Pasivo: hace referencia a quien puede dirigirse el medio control, los cuales son: Servidores Públicos, Ex Servidores Públicos y Particulares en ejercicio de funciones públicas. (Ley 678, 2001)

Cabe señalar que el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), consagra una modalidad de responsabilidad solidaria en tratándose de temas contractuales, respecto de los sujetos pasivos de la acción de repetición. Dicho estatuto establece;

---

<sup>4</sup> Art. 25 y 6 numeral 3, (ix).

Artículo 119: Solidaridad: En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial. (Sentencia C-338, 2014).

Para efectos del ejercicio del medio de control se consideran particulares con funciones públicas: los contratistas, interventores, consultores y asesores en lo concerniente a la actividad contractual de la administración. (Ley 678, 2001)<sup>5</sup>

En cuanto a la Caducidad de la acción de repetición de conformidad con lo establecido en la Ley 678 de 2001 y en el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011)<sup>6</sup> La ley 678 de 2001 en su artículo 11; “Caducidad. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.

Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas. (Sentencia C-394, 2002), (Sentencia C-832, 2001)

El criterio del término de caducidad contenido en la Sentencia C-832 de 2001 proferida por la Corte Constitucional, fue recogido en el CPACA de la siguiente forma:

[...] **Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:

[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

---

<sup>5</sup> Art. 2°, parágrafo 1°.

<sup>6</sup> Artículo 164, No. 2, literal I

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

**Artículo 192. *Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.***

[...]

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada (Subrayas fuera del texto).

El término de caducidad del medio de control de repetición es, entonces, de dos (2) años contados a partir del día siguiente de la fecha de pago, o a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la Administración para el pago de condenas (Ley 1437, 2011)<sup>7</sup>, es decir, en un plazo máximo de diez (10) meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 192 del CPACA.

Asimismo, el Consejo de Estado se ha referido a los presupuestos y requisitos para la procedencia del medio de control de repetición, de la siguiente forma: (Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00074-00(34816), 2011)

[...] De acuerdo con el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política y las normas que lo desarrollan, para que una entidad pública pueda ejercer la acción de repetición, deben concurrir y reunirse los presupuestos y requisitos a saber: a) Que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los daños antijurídicos causados a un particular, o resulte vinculada a la indemnización del daño en virtud de una conciliación u otra forma legal alternativa de terminación o solución pacífica de un conflicto; b) Que la entidad haya pagado a la víctima del daño la suma determinada en la sentencia condenatoria o en la conciliación;

---

<sup>7</sup> CPACA, Art. 164-2-Litral L, en concordancia con el art. 11 de la Ley 678.

y c) Que la condena o la conciliación se hayan producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario o de un particular que ejerza funciones públicas. Los dos primeros corresponden a los elementos objetivos para impetrar la acción y el último al elemento subjetivo que determina la responsabilidad del agente [...] (Radicación No. 52001-23-31-000-1998-00150-01(17482), 2006)<sup>8</sup>

[...] En (Sentencia C-619, 2002) de la Honorable Corte Constitucional, en relación con la naturaleza jurídica de la acción de repetición se reconoció que dicha acción es el medio idóneo para que la administración obtenga el reintegro del monto que ha debido de pagar a modo de indemnización por los daños antijurídicos que haya causado un agente público<sup>9</sup> y se establecieron como requisitos de procedibilidad los siguientes:

- Que la entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los daños antijurídicos que con su acción u omisión ha causado a un particular;
- Que se encuentre claramente establecido que el daño antijurídico se produjo como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex-funcionario público;
  
- Que la entidad condenada efectivamente haya pagado la suma de dinero fijada por el juez contencioso en la sentencia de condena [...]. (Radicación número: 25000-23-26-000-2001-00975-01 (36549), 2011).

Tratándose de los elementos necesarios para el desarrollo del medio de control de repetición, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente: (Radicación número: 25000-23-26-000-2001-00975-01(36549))

---

<sup>8</sup> Actor: Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional. Demandado: Manuel Jesús Guerrero Pasichana. Referencia: Acción de Reparación Directa -Repetición-.

<sup>9</sup> “El medio judicial [idóneo] que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o ex funcionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado”.

[...] Por su parte el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones ha señalado como elementos de la acción de repetición los siguientes:<sup>10</sup>:

- La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto;

- La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto;

- El pago realizado por parte de la Administración; y

- La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.

**En donde, los tres primeros se ha reconocido son de carácter objetivo. Por su parte la calificación de la conducta del agente de gravemente culposa o dolosa, es de carácter subjetivo**, por lo tanto, se debe analizar con base en las normas vigentes en la fecha de presentación de la demanda, siendo éstas los artículos 177 del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400, 1970)<sup>11</sup>, 90 de la Constitución Política, *-142 del Código Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo-* (Cursiva actualización del artículo del CCA al CPACA) [...]. (Radicación número: 25000-23-26-000-2001-00975-01 (36549), 2011)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, 27 de noviembre de 2006. Exp: 18.440; 6 de diciembre de 2006. Exp: 22.189; 3 de diciembre de 2008. Exp: 24.241; 26 de febrero de 2009. Exp: 30.329; 13 de mayo de 2009. Exp: 25.694

<sup>11</sup> “ART. 177. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”.

<sup>12</sup> Actualizado por parte de las autoras de la presente reflexión académica.



En cuanto a la noción de dolo y culpa grave para efectos de determinar la procedencia del medio de control de repetición, el Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente forma: (Radicación No. 11001-03-26-000-2003-00036-01(25360) , 2014)

[...] En lo que tiene que ver con la conducta del funcionario, analizada en razón de la expedición de la mentada resolución, es menester señalar que bajo la égida de los artículos 90 Constitucional, 77 y 78 del Decreto 01 de 1984, corresponde al demandante probar la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario que dio lugar a la condena, al tenor del artículo 177 del C. de P.C. norma que siguiendo el principio generalmente aceptado en materia probatoria dispone que incumbe a cada una de las partes probar los supuestos de hecho que alega. Carga esta que no fue cumplida por la entidad demandante, pues la Contraloría General de la República si bien demostró que el ex contralor retiró a la señora [...], mediante acto administrativo cuya legalidad fue desvirtuada por desviación de poder y el demandado no contradijo su actuación, de ella no se sigue que el servidor actuó con dolo o culpa grave. La culpa grave o el dolo exigen una manifestación de reproche sobre la conducta del sujeto y excluyen la corrección sobre los deberes de conducta impuestos por el ordenamiento, en tanto implican un comportamiento no solo ajeno al derecho, sino dirigido a causar daño o cuando menos producto de una negligencia que excluye toda justificación. Se exige entonces adelantar un juicio especial de la conducta que no solo demuestre descuido sino una negligencia en el manejo de los asuntos ajenos que, no admite comparación ni siquiera con la que emplean las personas de poca prudencia en los asunto propios. Se concluye entonces que no cualquier conducta, así fuere errada, compromete la responsabilidad de los servidores públicos. [...] (Radicación No. 11001-03-26-000-2003-00036-01(25360) , 2014)

[...] Respecto del requisito consistente en la cualificación de la conducta del agente determinante del daño que deba reparar el Estado, como dolosa o gravemente culposa, la Sala ha explicado en diferentes oportunidades que, para efectos de determinar la culpa grave o dolo, se debe acudir a las normas vigentes para la época de los hechos, en este caso, las disposiciones del Código Civil las cuales, además de definir los calificativos de dolo y de culpa grave, clasifican las especies de culpa que existen, entre ellas la grave:

**“Artículo 63. (Código Civil) Clases de culpa y dolo.** La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

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

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. (Radicación No. 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329), 2009)

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpas se opone a la suma diligencia o cuidado. El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro” (Resaltado por fuera del texto original). (Radicación No. 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329), 2009)

[...] Conforme a las anteriores definiciones, la culpa grave representa una menor exigencia frente al comportamiento del sujeto, es decir que, cuando se consagra este tipo de culpa, el examen de la conducta resulta menos riguroso, puesto que sólo incurrirá en culpa grave, quien actúa con un grado máximo de imprudencia o negligencia, cuando no observa el comportamiento mínimo que aún una persona descuidada observaría. (Radicación No. 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329), 2009)

Con fundamento en la norma en mención, la jurisprudencia del Consejo de Estado estudió los conceptos de culpa grave y dolo, al analizar los elementos de fondo de la acción de repetición y la Corte Constitucional se pronunció sobre el tema, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 77 y 78 del C. C. A.. Así, dijo que, para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas

en los reglamentos o manuales respectivos. (Radicación No. 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329), 2009)

Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política y en la ley. (Radicación No. 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329), 2009)

Es clara entonces, la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta . (Radicación No. 25000-23-26-000-2011-00478-01(48384), 2014)

Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (art. 90) haya estipulado expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública. [...] (Radicación No. 25000-23-26-000-2011-00478-01(48384), 2014), (Serrato Valdés, s.f.)

Los comités de conciliación y defensa judicial de las entidades públicas, deben prestar especial atención a la siguiente consideración del Consejo de Estado:

[...] si la conducta generadora del daño se subsume en cualquiera de los eventos descritos en la ley como presunción de dolo o culpa grave, surge la obligación para la entidad oficial, de iniciar la correspondiente acción de repetición o el llamamiento en garantía. En tal caso, corresponderá a la entidad demandante acreditar los hechos que fundamentan la presunción y al demandado demostrar que tales supuestos fácticos no se configuraron. [...] (Radicación No. 1634, 2005)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en la q además se observa: “*Por lo tanto, cuando se está en presencia de una causal de presunción de dolo o culpa grave, surge para la entidad la obligación de iniciar el respectivo proceso, lo cual no significa per se la culpabilidad del servidor o ex servidor público, o del particular*”

Por consiguiente, la conducta dolosa o gravemente culposa de acuerdo a la (Ley 678, 2001), el Consejo de Estado recientemente describió que los eventos en los cuales se presume que existe dolo y en los que presume que la conducta del agente del estado es gravemente culposa, así:

[...] Bajo el régimen sustantivo previsto en la Ley 678, sus artículos 5° y 6° previeron unos eventos en que algunas circunstancias se presume que la conducta desplegada por el agente estatal es calificada de dolosa o gravemente culposa. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 678, la conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Este precepto estableció, además, que se presume que existe dolo del agente público en los siguientes eventos: i) Obrar con desviación de poder; ii) Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento; iii) Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración; iv) Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; v) Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial. Por su parte, el artículo 6 eiusdem prevé que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones. Conforme al mismo precepto, se presume que la conducta es gravemente culposa en los siguientes casos: i) Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho; ii) Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable; iii) Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable; iv) Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. En estos eventos de que tratan los preceptos antes referidos, la administración demandante tiene la carga de probar únicamente los supuestos a los que aluden las normas. Se trata de “presunciones legales” (iuris tantum) y no de “derecho” (iuris et de iure), esto es, de aquellas que admiten prueba en contrario, como lo dispone el artículo 66 del Código Civil y que por lo mismo, de “esta forma se garantiza el derecho de defensa de la persona contra quien opera la presunción”. Por lo mismo, en estos casos no se compromete el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que el agente

---

*investido de funciones públicas, pues nada impide que en ejercicio del derecho de defensa puedan desvirtuarla, correspondiéndole al Estado demostrar los hechos que le dieron origen”.*

estatal contra el cual se dirija la acción de repetición siempre podrá presentar prueba en contrario que lo libere de responsabilidad civil. [...] (Radicación No. 27001-23-31-000-2006-00180-01(40755), 2014)<sup>14</sup>

Por último, El medio de control de repetición y la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, de conformidad con lo normado en el artículo 142.3 del CPACA el medio de control de repetición se considera como una “*pretensión autónoma*”, diferente a la que regula la pretensión de reparación directa. (Ley 1437, 2011)<sup>15</sup>.

A su vez, el artículo 161.1 del mismo estatuto, (Ley 1437, 2011)<sup>16</sup>, “excluyó de los medios de control frente a los cuales previamente debía agotarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el de repetición. Es por ello que a partir del 2 de julio de 2012 – fecha de entrada en vigencia del CPACA- no se requiere adelantar dicho trámite conciliatorio extrajudicial para efectos de presentar una demanda de repetición”<sup>17</sup>. (Roberto Augusto Serrato Valdés, pág. 53).

Sin embargo, el mismo CPACA, en el inciso segundo del artículo 161 admite que: “*[E]n los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida [...]*”.

“Por lo tanto, hoy en día, si el usuario de la conciliación extrajudicial presenta una solicitud de conciliación cuyo medio de control a impetrar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el de repetición, el agente del Ministerio Público está facultado para adelantar el trámite conciliatorio solicitado”. (Serrato Valdés, s.f, p. 53)

---

<sup>14</sup> Acción de repetición.

<sup>15</sup> Artículo 140 del CPACA.

<sup>16</sup> Artículo 161 del CPACA: La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

<sup>17</sup> Manual del buen uso de la acción de repetición y llamamiento en garantía con fines de repetición página 53.

## 5. Análisis Jurídico – Estadístico sobre la Acción de repetición

Con las presentes tablas (Duque Áyala , 2012, p. 47 y 105):

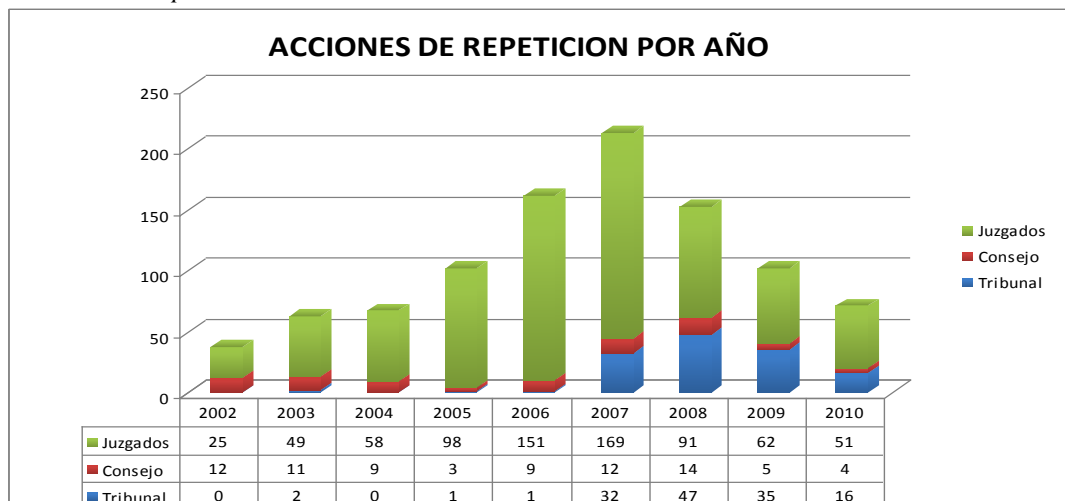
1) medio de control de acción de repetición por años en los Juzgados del Circuito de Bogotá, Consejo de Estado, y Tribunal Administrativo del año 2002 hasta 2010 y

2) comparación de los medios de control; acción de repetición, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, conciliación, acción de grupo, acción popular, acción de cumplimiento, y acción ejecutiva.

Se pretende establecer un análisis crítico comparativo de la eficiencia y efectividad del medio de control de la acción de repetición; así como demostrar cuales son los medios de control que más repercuten en los procesos de responsabilidad estatal (contractual-extracontractual) en nuestro estado colombiano.

Tabla No. 1. Señala la acción de repetición durante los años 2002 al 2010 de los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Consejo de Estado.

Grafica 1. Acción de repetición durante los años 2002 al 2010



(Duque Áyala , 2012, p. 47 y 105):

Para el año 2002, el H Tribunal Administrativo conoció cero (0) procesos del medio de control de acción de repetición, el Consejo de Estado conoció doce (12) demandas, y los Juzgados Administrativos veinticinco (25), de lo anterior se determina que para establecer un cien por ciento (100%) del medio de control se debe realizar una sumatoria de las acciones presentadas entre quienes conocieron, es decir, el Consejo de Estado y los Juzgados Administrativos, el primero un sesenta y siete punto cinco por ciento (67.5%), y el segundo un treinta y dos punto cuatro por ciento (32.4%).

Para el año 2003, el H Tribunal Administrativo frente al año anterior presentó un ascenso del dos por ciento (2%) de los procesos judiciales; el Consejo de Estado tuvo un descenso de un uno por ciento (1%) de sus demandas del medio de control de acción la de repetición; y por último, los juzgados administrativos presentaron un aumento del veinticuatro por ciento (24%) en las demandas de acción de repetición. El cien por ciento (100%) de la sumatoria del medio de control de acción de repetición en los juzgados administrativos de la ciudad de Bogotá con un setenta y nueve por ciento (79%), y para el Consejo de estado es de un diecisiete punto siete por ciento (17.7%), y para el Tribunal Administrativos de Cundinamarca es de un tres punto dos por ciento (3.2%).

Para el 2004, el H Tribunal Administrativo presento un descenso del dos por ciento (2%) en su conocimiento del medio de control; el Consejo de Estado también disminuyo en un dos por ciento (2%); y los Juzgados Administrativos aumentaron un nueve por ciento (9%) para determinar el cien por ciento (100%) del total del medio de control de la acción de repetición, es el siguiente: el Juzgado Administrativo de la ciudad de Bogotá es de ochenta y seis punto cinco por ciento (86,5%); el Consejo de Estado es del % trece punto cuatro por ciento (13,4%); y el Tribunales Administrativos es del cero por ciento (0%).

Para el 2005, el H Tribunal Administrativo presento un aumento del uno por ciento (1%) en el conocimiento de sus procesos judiciales del medio de control de acción de repetición, el Consejo de Estado disminuyo en un seis por ciento (6%); y los Juzgados Administrativos aumentaron un cuarenta por ciento (40%), se establece que el cien por ciento (100%) de las demandas de acción de repetición de la ciudad de Bogotá, son así: los Juzgados Administrativos

en un noventa y seis por ciento (96%), el Consejo de Estado en un dos punto nueve por ciento (2,9%), y el Tribunal Administrativo en un cero punto nueve por ciento (0,9%).

Para el 2006, la gráfica muestra procesos en los juzgados administrativos desde el 2002, porque los expedientes que cursaban en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fueron remitidos a dichos juzgados en el año 2006, pero conservaron el número de radicación del año en que llegaron al Tribunal. (Duque Áyala , 2012, p. 47); el H Tribunal Administrativo se sostuvo frente al año anterior en sus demandas de acción de repetición, el Consejo de Estado aumento en un seis por ciento (6%), y los Juzgados Administrativos aumentaron considerablemente en un cincuenta y tres por ciento (53%) en el conocimiento de procesos judiciales, se estipula un cien por ciento (100%) de la sumatoria de los procesos de acción de Repetición de la siguiente forma: los Juzgados Administrativo en un noventa y tres punto siete por ciento (93.7%); el Consejo Estado en un cinco punto cinco por ciento (5,5%), y el Tribunal Administrativo en un cero punto seis por ciento (0,6%).

Para el 2007, el H Tribunal Administrativo aumento en un treinta y un por ciento (31%) en los procesos judiciales del medio de control de acción de repetición, el Consejo Estado presento un aumento del tres por ciento (3%), y los juzgados administrativos disminuyeron en un dieciocho por ciento (18%) frente al año anterior, se manifiesta que el cien por ciento (100%) de las demandas de acción de repetición en la ciudad de Bogotá, fueron así: en los Juzgados Administrativos en un setenta y nueve punto tres por ciento (79,3%), el Consejo Estado en un cinco punto seis por ciento (5,6%), el Tribunal Administrativo en un quince por ciento (15%).

Para el 2008, el H tribunal Administrativo presento un aumento del quince por ciento (15%) en los procesos judiciales de medios de control de acción de repetición, el Consejo de Estado tubo un aumento del dos por ciento (2%) y los Juzgado Administrativos disminuyeron en un setenta y ocho por ciento (78%), se revela la sumatoria de un cien por ciento (100%) de todas la acciones de repetición así: los Juzgados Administrativos en un cincuenta y nueve punto ocho por ciento (59,8%), el Consejo Estado en un nueve punto dos por ciento (9,2%) y los Tribunales Administrativos en un treinta punto nueve por ciento (30,9%).



Para el 2009, el H Tribunal Administrativo presento un descenso del doce por ciento (12%) en las demandas de acción de repetición, el Consejo de Estado disminuyo en un nueve por ciento (9%), y los Juzgados Administrativos presentaron un descenso de veintinueve por ciento (29%), se explica la sumatoria de un cien por ciento (100%) para los procesos judiciales de la ciudad de Bogotá en el medio de control de acción de repetición de la siguiente forma: los Juzgados Administrativos en un sesenta punto siete por ciento (60,7%), el Consejo de Estado en un nueve por ciento (4,9%) y los Tribunales Administrativos en un treinta y cuatro punto tres por ciento (34,3%).

Para el 2010, el H Tribunal Administrativo presento un descenso del diecinueve por ciento (19%) de las demandas del medio de control de acción de repetición, el Consejo de Estado disminuyo en un uno por ciento (1%), y los Juzgados Administrativos tubo un descenso del once por ciento (11%), se señala que para determinar el cien por ciento (100%) de las acciones de repetición de la siguiente manera: los Juzgados Administrativos en un setenta y uno punto ocho por ciento (71,8%), el Consejo Estado en un cinco punto seis por ciento (5,6%) en y los Tribunales Administrativos en un veintidós punto cinco por ciento (22,5%).

De acuerdo a lo demostrado en la anterior tabla, se pudo evidenciar la poca aplicabilidad en los procesos judiciales en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado, a pesar de la creación de la ley 678 del 2001, obteniendo el porcentaje más alto para el año 2006; lo que nos permite determinar la falta de aplicabilidad del medio de control, y por ende la baja efectividad y eficiencia a pesar de los esfuerzo por parte del estado colombiano.

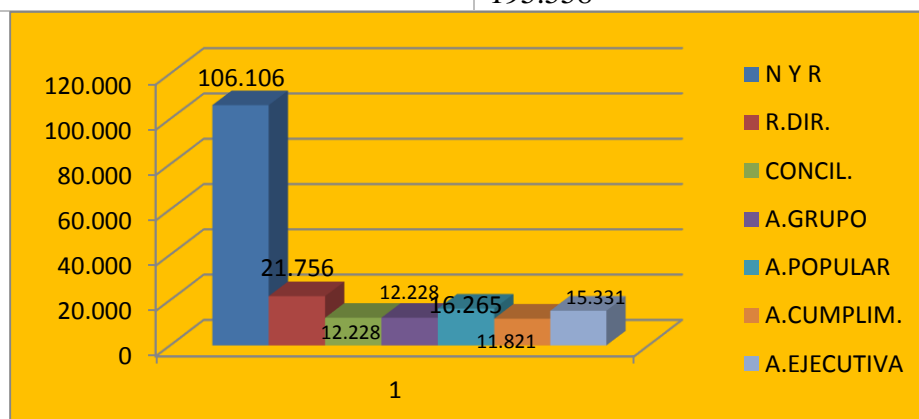
#### **A modo de Conclusión de la tabla No. 1.**

De acuerdo a lo demostrado en la tabla No. 1, se pudo evidenciar que durante los años 2002 hasta 2010 el porcentaje más alto lo obtuvo continuamente los Juzgados Administrativo de Bogotá, donde el Consejo de Estado y el H Tribunal de Cundinamarca siempre obtuvieron los porcentajes más bajos, a pesar del esfuerzo del estado colombiano al crear la ley 678 del 2001, lo que nos permite determinar la poca aplicabilidad y por ende la baja efectividad y eficiencia de los

procesos judiciales de acción de repetición en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado ( ).

Grafica 2. Medios de control que más repercuten en los procesos de responsabilidad estatal (contractual-extracontractual) en el Estado Colombiano.

TIPO DE PROCESO.						
Nulidad y rest. Del derecho	Reparación directa	Conciliación	Acción constitucional			Acción ejecutiva
			Grupo	Popul.	De cumpl.	
106.106	21.756	12.228	12.228	16.265	11.821	15.331
<b>TOTAL</b>			195.558			



Fuente: (Duque Áyala , 2012, p. 47 y 105):

N y R: Nulidad y Restablecimiento del Derecho; R DIR: Reparación Directa; CONCIL: Conciliación; A GRUPO: Acción de Grupo; A POPULAR: Acción Popular; A CUMPLI: Acción de Cumplimiento; A EJECTUVA: Acción Ejecutiva.

La anterior tabla muestra que por regla general el medio de control más utilizado en los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho arrojando una cifra ciento seis mil ciento seis (106.106), el segundo lugar corresponde al medio de control de reparación directa con una cifra de veintiún mil setecientos cincuenta y seis (21.756), el tercer lugar es ocupado por la acción popular con dieciséis mil doscientos sesenta y cinco (16.265), el cuarto lugar es ocupado por la acción ejecutiva con quince mil trescientos treinta y un, el quinto lugar es compartido entre la acción de grupo y la conciliación arrojando una cifra de doce mil doscientos veintiocho, y un último lugar ocupado por la acción de cumplimiento con una cifra once mil ochocientos veintiuno. Para determinar las anteriores cifras en porcentaje del cien por ciento (100%), el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho arroja la cifra de un cincuenta y cuatro coma dos por ciento (54,2%), el medio de control de reparación directa genera la cifra de un once coma un por ciento (11,1%), la acción popular le corresponde

un ocho coma tres por ciento (8,3%), la acción ejecutiva le corresponde un siete coma ocho (7,8%), para la conciliación y acción de grupo es seis coma dos (6,2%), y para finalizar la acción de cumplimiento un seis coma cero (6%).

### **A modo de conclusión de la tabla no. 2**

Finalmente la investigación en terreno arrojó que el principal medio de control utilizado en los procesos de responsabilidad estatal (contractual-extracontractual), es de nulidad y restablecimiento del derecho, generalmente por procesos de reestructuración o por arbitrariedades en los retiros del cargo, por desvío de poder, infracción a la Constitución y a la Ley, falta de competencia, entre otras, con un total de 106.106 acciones impetradas en el periodo de 2006 hasta 2011. Le siguen las condenas producidas en los procesos de reparación directa, generalmente por hechos de la administración conocidos como falla del servicio, con 21.756 acciones impetradas, seguidamente se encuentran las condenas por acciones constitucionales que aproximadamente suman 39 mil procesos, luego las condenas por ejecutivos que ascienden a 15.331 y finalmente las conciliaciones en sede administrativas que alcanzan la cifra de 12.228. (Duque Áyala , 2012, p. 104).

## Conclusiones

Como resultado del análisis crítico presentado se pudo concluir lo siguiente; 1. Que no es eficiente y efectivo el medio de control de acción de repetición en la protección del erario público en los Juzgados Administrativos de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y Consejo de Estado, a pesar que es el medio que tiene el Estado para repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios cuando hayan actuado en contra de los principios y fines del estado (Art 2 C.P.); 2. Observando la tabla No. 2, prevaleció el mayor número de demandas al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por consiguiente no es eficiente y efectiva a pesar del esfuerzo empleado por el Estado Colombiano en la protección del erario público, puesto que debería existir una similitud entre los medios de control de la acción de repetición y la nulidad de restablecimiento del derecho; 3. Se informó a los lectores el marco normativo de la acción de repetición y como es el procedimiento ante la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa; 4. Se pudo evidenciar en la tabla No. 1, durante los años 2002 al 2010 siempre prevaleció el mayor número de demandas del medio de control de la acción de repetición en los Juzgados Administrativos de Bogotá.

Para finalizar, y sin existir información en esta reflexión académica pueden ser debido a; “(i) la falta de aplicación de los principios rectores de la función pública al interior de las entidades públicas y la difusión de los fallos de acción de repetición con un efecto preventivo; (ii) la falta de objetividad de los comités de conciliación al decidir si es procedente la acción, debido a la existencia de vínculos de amistad o dependencia con los jefes de las entidades o funcionarios contra los que se repite, por razones políticas, o por miedo a sanciones posteriores por parte de la misma administración; (iii) la falta de conocimientos y formación de los abogados del Estado para la presentación de la demanda en debida forma, así como la no presentación de alegatos de conclusión, la presentación de pruebas documentales en copia simple, o la ausencia de pruebas idóneas; (iv) La ausencia de intervención de los apoderados de la entidad que repite en la práctica de pruebas; (v) la carencia numérica e instructiva de los abogados defensores del Estado; (vi) la mora en el pago de los fallos condenatorios y de conciliación extrajudicial, por falta de apropiaciones presupuestales, lo que ocasiona pagos de las condenas indexados y con intereses;

(viii) la insolvencia de los funcionarios repetidos (viii) la congestión de la justicia y las consecuentes demoras en los fallos, a lo que se atribuye el hecho que el Estado termine pagando tres o cuatro veces más de la cuantía inicial del proceso y que se repita por sumas superiores a las pagadas por el Estado.” (Duque Áyala , 2012, p. 23-24)

## Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia (1991). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=4125>

Colombia, Congreso de la república, Ley 57 (1887). Obtenido de <https://encolombia.com/derecho/codigos/civil-colombiano/codcivilpreliminar/>

Colombia, Congreso de la república, Ley 270 (7 de Marzo de 1996). Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Colombia, Congreso de la república, Ley 678 (3 de Agosto de 2001). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=4164>

Colombia, Congreso de la república, Ley 734 (05 de Febrero de 2002). Obtenido de <http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/L-734-02.htm>

Colombia, Congreso de la república, Ley 1437 (18 de Enero de 2011). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=41249>

Colombia, Presidencia de la república, Decreto 1400 (06 de Agosto de 1970). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=6923>

Colombia, Presidencia de la república, Decreto 01 (2 de Enero de 1984). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=6543>

Colombia, Presidencia de la república, Decreto 4085 (01 de Noviembre de 2011). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=44542>

CP. Correa Palacio, R. S., Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00074-00(34816) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 28 de Febrero de 2011). Obtenido de [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/11001-03-26-000-2007-00074-00\(34816\).htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/11001-03-26-000-2007-00074-00(34816).htm)

CP. Díaz del Castillo, S. C., Radicación No. 11001-03-26-000-2003-00036-01(25360) (Colombia. Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera 30 de Abril de 2014). Obtenido de [http://190.24.134.67/documentos/boletines/146/S3/11001-03-26-000-2003-00036-01\(25360\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/146/S3/11001-03-26-000-2003-00036-01(25360).pdf)

CP. Díaz del Castillo, S.C., Radicado: 25000-23-26-000-2004-00666-02(47782) (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera 30 de Octubre de 2013). Obtenido de [http://190.24.134.67/documentos/boletines/148/S3/25000-23-26-000-2004-00666-01\(47782\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/148/S3/25000-23-26-000-2004-00666-01(47782).pdf)

CP. Duque Hernández, G., Radicación No. 1634 (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil 28 de Abril de 2005). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=17025>

CP. Fajardo Gómez, M., Radicado No. 10010326000199900781-01 (16887) (Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 4 de Diciembre de 2006).

CP. Pazos Guerrero, R., Radicación No. 27001-23-31-000-2006-00180-01(40755) (Colombia. Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera 29 de Mayo de 2014). Obtenido de [http://190.24.134.67/documentos/boletines/153/S3/27001-23-31-000-2006-00180-01\(40755\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/153/S3/27001-23-31-000-2006-00180-01(40755).pdf)

CP. Saavedra Becerra, R., Radicación No. 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329) (Colombia. Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera 26 de Febrero

de 2009). Obtenido de [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/25000-23-26-000-2003-02608-01\(30329\).htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/25000-23-26-000-2003-02608-01(30329).htm)

CP. Santofimio Gamboa, J. O., Radicación No. 25000-23-26-000-2011-00478-01(48384) (Colombia. Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera 26 de Febrero de 2014). Obtenido de <http://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-508632470>

CP. Valle de La Hoz, O. M., Radicación No. 25000-23-26-000-2001-00975-01 (36549) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. 30 de Marzo de 2011). Obtenido de [http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/juri/e\\_36549\\_11.doc](http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/juri/e_36549_11.doc).

Definición ABC. (2007). *Definición de Indemnización*. Obtenido de Definiciónabc.com: <http://www.definicionabc.com/derecho/indemnizacion.php>

Duque Áyala , C. (2012). *La acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano y comparado*. Bogotá: Editorial Ibañez.

Gerencie.com. (22 de Noviembre de 2009). *¿Qué se entiende por mérito ejecutivo?* Obtenido de Gerencie.com: <http://www.gerencie.com/%C2%BFque-se-entiende-por-merito-ejecutivo.html>

Gerencie.com. (16 de Junio de 2013). *¿Qué es el llamamiento en garantía?* Obtenido de gerencie.com: <http://www.gerencie.com/que-es-el-llamamiento-en-garantia.html>

MP. Beltran Sierra, A., Sentencia C-484 (Corte Constitucional de Colombia 25 de Junio de 2002). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-484-02.htm>

MP. Cifuentes Muñoz, E., Sentencia C-046 (Corte Constitucional de Colombia 10 de Febrero de 1994). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-046-94.htm>



mP. Córdoba Triviño, J., Sentencia C-285 (Corte Constitucional de Colombia 22 de Abril de 2002). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-285-02.htm>

MP. Correa Palacio, R. E., Radicación No. 52001-23-31-000-1998-00150-01(17482) (Colombia. Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera 31 de Agosto de 2006). Obtenido de <http://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-52524083>

MP. Escobar Gil, E., Sentencia C-832 (08 de Agosto de 2001). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-832-01.htm>

MP. Escobar Gil, E; Córdoba Triviño, J., Sentencia C-619 (Corte Constitucional de Colombia 8 de Agosto de 2002). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-619-02.htm>

MP. Galvis Tafur, A., Sentencia C-394 (Corte Constitucional de Colombia 22 de Mayo de 2002). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15872>

MP. Rojas Ríos, A., Sentencia C-338 (Corte Constitucional de Colombia 04 de Junio de 2014). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-338-14.htm>

Serrato Valdés, R. (s.f.). *Manual de buen uso de la Acción de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Obtenido de [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/organigrama/oficinas/asesora\\_juridica/Representaci%C3%B3n%20Judicial/Conciliaciones/Tab/Manual%20buen%20uso%20de%20acci%C3%B3n%20de%20repetici%C3%B3n%20y%20llamamiento%20en%20garant%C3%ADa%20con%20fin](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/organigrama/oficinas/asesora_juridica/Representaci%C3%B3n%20Judicial/Conciliaciones/Tab/Manual%20buen%20uso%20de%20acci%C3%B3n%20de%20repetici%C3%B3n%20y%20llamamiento%20en%20garant%C3%ADa%20con%20fin)

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (15 de Septiembre de 2015). *Definición de Contratista*. Obtenido de Wikipedia.org: <https://es.wikipedia.org/wiki/Contratista>

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (26 de Abril de 2016). *Definición de Cuantificación*. Obtenido de Wikipedia.org: <https://es.wikipedia.org/wiki/Cuantificaci%C3%B3n>

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (10 de Agosto de 2016). *Definición de Empresa pública*. Obtenido de Wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Empresa\\_p%C3%BAblica](https://es.wikipedia.org/wiki/Empresa_p%C3%BAblica)

Wikipedia La Enciclopedia Libre. (15 de Agosto de 2016). *Definición de Estado*. Obtenido de Wikipedia.org: <https://es.wikipedia.org/wiki/Estado>

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (09 de Agosto de 2016). *Definición de Función pública*. Obtenido de Wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Funci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica](https://es.wikipedia.org/wiki/Funci%C3%B3n_p%C3%BAblica)

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (14 de Agosto de 2016). *Definición de Lucro Cesante*. Obtenido de Wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Lucro\\_cesante](https://es.wikipedia.org/wiki/Lucro_cesante)

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (28 de julio de 2016). *Definición de Medida Cautelar*. Obtenido de Wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Medida\\_cautelar](https://es.wikipedia.org/wiki/Medida_cautelar)

Wikipedia la Enciclopedia Libre. (27 de Diciembre de 2015). *Definición de Consultor*. Obtenido de Wikipedia.org: <https://es.wikipedia.org/wiki/Consultor>

Wikipedia, la Enciclopedia Libre. (02 de Agosto de 2016). *Definición de Conciliación*. Obtenido de Wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Conciliaci%C3%B3n\\_\(Derecho\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Conciliaci%C3%B3n_(Derecho))

WordReference.com. (2016). *Definición de interventor*. Obtenido de WordReference.com: <http://www.wordreference.com/definicion/interventor>