

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

DIPLOMADO ACTUALIZACIÓN DERECHO PUBLICO

***LA SENTENCIA ANTICIPADA Y LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR
PÚBLICO***



**Informe de investigación presentado como requisito de grado para la Maestría en
Derecho Administrativo**

EDITH NATALIA BUITRAGO CARO

Tunja- Colombia

2021

LA SENTENCIA ANTICIPADA Y LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO

Edith Natalia Buitrago Caro¹

Introducción

La figura de la sentencia anticipada no ha sido objeto de controversia en los asuntos jurídicos de carácter particular, pero cobra relevancia cuando se introduce con el ánimo de mejorar la percepción del ciudadano y utilizarla como una herramienta de descongestión de la jurisdicción contenciosa administrativa, habida cuenta que los requisitos introducidos en la Ley 2080 de 2021, son claros al establecer los eventos en los cuales el operador judicial puede dictarla y terminar el proceso judicial.

Ahora, se entiende que las intenciones del legislador son necesarias, ante la ausencia de credibilidad por parte del ciudadano de una justicia pronta y oportuna. Así lo establece la exposición de motivos que dio lugar a la expedición de la Ley 2080 de 2021 al indicar que las medidas “tienden a redistribuir competencias para que el mayor número de asuntos de primera y única instancias sean conocidos y fallados por los despachos judiciales que están más cerca al ciudadano – juzgados y tribunales-; esto permitirá mejorar el acceso a la jurisdicción y tener mayor agilidad en la resolución de los procesos porque serán tramitados y decididos por jueces que tienen mayor capacidad de respuesta.”(Proyecto de Ley 007-2019)

Sin embargo, es claro que en los conflictos suscitados en lo contencioso administrativo es necesario que al momento de su introducción se hubiese analizado las implicaciones de aplicar la sentencia anticipada cuando se trata de analizar la responsabilidad del Estado, y por ende, del servidor o particular que ejerce funciones públicas, como quiera que ante una posible condena judicial, quienes están llamados a responder patrimonialmente, son los agentes estatales, ya sea bajo el presupuesto del llamamiento en garantía o el medio de control de repetición.

Así que, en el presente trabajo de investigación se aborda la aplicación de la sentencia anticipada y la responsabilidad del Estado y del servidor público. Para ello, es necesario iniciar por la evolución histórica normativa de esta figura y su consolidación en la jurisdicción ordinaria

¹ Abogada, Especialista en Derecho Público y en Derecho Laboral y Seguridad Social. Correo Electrónico: natalaia_9@hotmail.com. Candidata a Magister en Derecho Administrativo.

con la Ley 1564 de 2012; luego, el intento de aplicación temporal en el Decreto Legislativo 806 de 2020 y finalmente su introducción con la expedición de la Ley 2080 de 2021. Posteriormente, se examina la cláusula general de responsabilidad contenida en el artículo 90 Constitucional, con el propósito de revisar el mecanismo jurídico del llamamiento en garantía con fines de repetición para exigir por parte de las entidades estatales la responsabilidad patrimonial de sus agentes estatales, al igual que el medio judicial de la repetición.

Una vez estudiado lo anterior, se observa la procedencia o no de la aplicación de la sentencia anticipada en la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando los procesos judiciales no solo comprometen la responsabilidad del Estado, sino la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos. Además, establecer si esta figura desdibuja la aplicación del llamamiento en garantía, al impedir su aplicación. Igualmente, el trabajo busca establecer si la misma protege los derechos de defensa y contradicción, al igual que el debido proceso de los agentes estatales, ante una eventual condena contra el Estado.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la figura de la sentencia anticipada establecida para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y sus efectos jurídicos en el ámbito de la responsabilidad del servidor público.

Objetivos Específicos

1. Establecer los fundamentos que dieron lugar a la aplicación de la sentencia anticipada dentro del contexto normativo colombiano y su aplicación en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
2. Identificar las características y requisitos de la figura jurídica de la sentencia anticipada.
3. Examinar la cláusula general de responsabilidad del Estado y los mecanismos judiciales para el resarcimiento de perjuicios por parte del servidor público ante una eventual condena contra las entidades públicas.
4. Determinar las posibles consecuencias de la aplicación de la sentencia anticipada en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Sumario

I. Sentencia Anticipada. I.I. Jurisdicción Ordinaria. I.II. Jurisdicción Contenciosa Administrativa. II. Principio de responsabilidad. II.I Llamamiento en garantía. II.II. Medio de Control de Repetición. III. Conclusiones. IV. Referencias.

LA SENTENCIA ANTICIPADA Y LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO

I. Sentencia Anticipada

Pese a que la Ley 1437 de 2011, fortaleció en cierta medida los principios de inmediatez, concentración y publicidad, tanto en las actuaciones administrativas de las entidades del Estado, al igual que en el proceso judicial, dicha normativa quedó rezagada a los contextos actuales relacionados con los sistemas digitales; aunado a la persistencia de la congestión en los despachos judiciales, la incertidumbre en las decisiones ante las diversas tesis interpretativas o antinomias y la ausencia de trámites oportunos por parte de la Administración, circunstancias que inciden negativamente en la prestación del servicio y en la percepción de acceso a la justicia por parte del ciudadano.

De ahí que la Ley 2080 de 2021 resulta novedosa al tratar de resolver las anteriores dificultades, en especial, la dilación en el trámite de los procesos judiciales, por lo que, con el propósito de aplicar el principio de la celeridad procesal y mejorar el servicio judicial a efectos de garantizar decisiones rápidas y oportunas para el ciudadano, el legislador procedió a incorporar la figura de la sentencia anticipada en los procesos contenciosos administrativos.

Para establecer el origen de la sentencia anticipada, es necesario acudir al procedimiento establecido para dirimir los conflictos entre particulares, habida cuenta que esta figura ha sido utilizada y desarrollada ampliamente por la jurisdicción ordinaria, para luego, determinar si su incorporación a la jurisdicción contenciosa administrativa varió o si por el contrario cumple con los mismos requisitos establecidos en el procedimiento civil.

I.I. Jurisdicción Ordinaria

Para establecer las características propias de la sentencia anticipada, es necesario acudir al procedimiento civil, como quiera que esta figura se desarrolló ampliamente en el entonces Código de Procedimiento Civil (1970), que estableció:

Artículo 186: **Prescindencia total o parcial del término probatorio.** Las partes pueden pedir de común acuerdo, en escrito autenticado como se dispone para la demanda, que se proceda a dictar sentencia con base en las pruebas acompañadas en la demanda y a la contestación, o que se dé por concluso anticipadamente el término para la práctica de pruebas, desistiendo de las que estén pendientes, a fin de que el proceso continúe su curso. Cuando no se hayan pedido pruebas oportunamente o concluida la práctica de todas las decretadas, se prescindirá del término señalado por la ley para su recepción o se declarará concluido, según las circunstancias. En todo caso, el juez podrá decretar y practicar oficiosamente las pruebas que estime convenientes para la verificación o aclaración de los hechos. Lo dispuesto en este artículo es aplicable a los incidentes y a los demás trámites dentro de los cuales exista la práctica de pruebas. (Código de Procedimiento Civil, 1970)

Fue con el Decreto 2651 de 1991, que modificó los requisitos establecidos en el entonces Código de Procedimiento Civil (1970) y estableció la figura de la sentencia anticipada al indicar en su artículo 57 que la misma solo procede cuando las partes de común acuerdo lo soliciten al juez, sin perjuicio de la facultad oficiosa de éste para decretar pruebas, que falle el proceso en el estado en que se encuentre. Por lo que el juez emitirá la sentencia lo más pronto posible con prevalencia del derecho sustancial. Sin embargo, el juez podrá rechazar la petición si advierte colusión o fraude o si los apoderados no se encuentran expresamente facultados para formular dicha solicitud.

Con el propósito de mejorar la celeridad en los trámites judiciales se expidió la Ley 446 de 1998, que consagró el desistimiento tácito cuando las partes de común acuerdo lo soliciten, antes de precluir el término o la oportunidad probatoria, sin perjuicio de la facultad del Juez para decretar y practicar pruebas, que falle el proceso en el estado en que se encuentre (artículo 20).

Luego, la Ley 1395 de 2010, modificó el artículo 97 del entonces Código de Procedimiento Civil (1970), al señalar que, si el juez encuentra probada las excepciones previas

de cosa juzgada, transacción, caducidad de la acción, prescripción extintiva y falta de legitimación en la causa, lo declarará mediante sentencia anticipada.

Con la expedición del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el artículo 274 dispuso tres eventos en los cuales el operador judicial está en la obligación de aplicar la figura de la sentencia anticipada, a saber: i) Cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez; ii) Cuando no hubiere pruebas por practicar; iii) Cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la prescripción extintiva y la carencia de legitimación en la causa.

Ahora bien, teniendo en cuenta la modificación de los aspectos procesales en el ámbito civil, es claro que la finalidad de esta figura consiste en aplicar el principio de economía y celeridad procesal, la introducción del principio de oralidad y la descongestión judicial, circunstancias que permiten que la sentencia anticipada sea relevante al permitir que de manera rápida y efectiva se protejan los derechos de los usuarios de la administración de justicia, debido a la celeridad de los procesos, lo que implica que no se agote la totalidad de las etapas procesales, y de esta forma mitigar la rigidez del proceso; de esta manera permite que el juez esté atento a los tres eventos establecidos en la disposición legal.

Sobre este aspecto López (2016), destaca:

Es deber del juez decidir con el material probatorio que exista en el proceso y no podrá procrastinar su decisión so pretexto de que antes decreta pruebas de oficio, debido a que la solicitud de las partes en tal sentido coarta esa posibilidad, puesto que lo que ellas quieren es un inmediato fallo que, insisto, deberá proferir el juez sin más, con base en el material probatorio existente en el expediente y sin necesidad de escuchar alegatos (p.669).

Lo que es altamente discutible es que pueda el juez "sugerir" que las partes le pidan la sentencia anticipada sobre el supuesto del numeral primero, de modo que, SI lo llega a hacer y las partes, incluso las otras partes si es que hay llamamiento en garantía, no lo piden, nada puede hacer el juez distinto a proseguir los trámites del proceso para efectos de colocarlo en estado de dictar sentencia. En otras palabras, es inocua la norma en lo que concierne con la "sugerencia" del

Juez a las partes para permitir la sentencia anticipada y debe el funcionario abstenerse de realizarla (p. 670)

Y, en relación con las ventajas de la sentencia anticipada, Villamil (2016), es enfático en señalar que pese a que es posible que el juez pueda rechazar las demandas por “carencia de plausibilidad”, esto es, que puede darse por concluido el procedimiento judicial antes de tiempo, el ordenamiento jurídico Colombiano permitió que, verbigracia, ante la valoración del material probatorio se advirtiera excepciones previas como la caducidad, prescripción o cosa juzgada, sea necesario *“atemperar la rigidez del proceso, hacerlo más maleable o dúctil en términos de durabilidad”*, para de esta forma no agotar todas las etapas del proceso y llegar a una sentencia de fondo inocua, cuando desde el inicio del proceso es notorio a través de los medios probatorios alguna excepción previa consagrada dentro de los eventos que permiten proferir sentencia anticipada.

I.II Jurisdicción Contenciosa Administrativa

En cuanto a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el entonces Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), tan solo dispuso dictar sentencia por escrito en el evento de allanamiento de la demanda o de transacción (artículo 218), o cuando la controversia consistía en un asunto de puro derecho, se omitía abrir el proceso a pruebas (artículo 209).

La sentencia anticipada tampoco se estableció en la Ley 1437 de 2011, habida cuenta que únicamente permitió dictar sentencia antes de la celebración de la audiencia inicial, cuando se presente el allanamiento de la demanda, salvo que el juez ordene la práctica oficiosa de pruebas o cuando advierta fraude o colusión (artículo 176), también cuando se trate de actos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, se prescinde de la segunda etapa y se dicta sentencia dentro de la audiencia inicial (artículo 179).

Es así que, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se pretendía adoptar un mecanismo más dinámico y flexible, otorgándole al juez mayor dirección del proceso al darle la posibilidad de realizar la totalidad de las audiencias formalmente señaladas o pretermitir de ellas, al celebrar la audiencia inicial, siendo más eficiente en relación con el anterior procedimiento, como quiera que no era necesario proferir varios autos por escrito para finalmente proferirse un

fallo, así que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) buscaba garantizar los principios de inmediación y concentración procesal, al igual que el principio de celeridad, permitiendo de que las controversias contenciosas se decidieran de manera expedita, con el propósito de mejorar la percepción del ciudadano frente al acceso a la justicia.

Sin embargo, ante el colapso de la justicia debido a la pandemia del Covid 19, se expidió el Decreto Legislativo 806 de 2020, *“por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, la cual se expidió con el propósito de garantizar el derecho de acceso a la justicia, a través de la reactivación de los despachos judiciales por medio del uso de las tecnologías de la información y usos electrónicos.

Es así que, con estas medidas transitorias originadas por la emergencia sanitaria, introdujo la aplicación de la sentencia anticipada al procedimiento contencioso administrativo, teniendo en cuenta los eventos establecidos en el Código General del Proceso (2012), a saber:

Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se

entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito. En este caso no se correrá traslado para alegar.

4. En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto de la anterior disposición, la Corte Constitucional, en sentencia C-420 de 2020, con ponencia del Magistrado (E) Dr. Ramírez (2020), al realizar el control de constitucionalidad de la disposición incorporada en mención, determinó la inexistencia de contradicción al considerar que en aquellos eventos en los que una excepción mixta se encuentra atada al fondo del asunto o existan dudas fundadas sobre su configuración, el juez, como director del proceso, y en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* puede aplazar su decisión hasta el final del proceso, a fin de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia. Aun con la modificación que introduce el Decreto Legislativo 806 de 2020, en estos eventos el juez, en ejercicio de su autonomía, puede diferir la decisión de las excepciones previas, de forma que se agoten todas las etapas procesales, incluida la de alegatos de conclusión.

Además, el traslado para alegar no es el único mecanismo con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de contradicción en relación con la eventual declaratoria de una excepción mixta. En los eventos en que la excepción haya sido propuesta por el demandado, el actor puede ejercer su derecho de contradicción al descorrer el traslado de las excepciones que se cumple en la parte inicial del proceso. Aunque los casos en los que las excepciones mixtas se declaren de oficio estarían desprovistos de esta oportunidad, por regla general el accionante aún contaría con la posibilidad de recurrir la sentencia.

Igualmente, la Corte señala que la sentencia anticipada busca un fin constitucionalmente legítimo como quiera que evita la celebración de audiencias que no sean necesarias y de esta forma evitar aglomeraciones y riesgos de contagio, agiliza la resolución de los procesos judiciales, al favorecer la economía procesal y justicia material. Aunado a que es un medio

idóneo para lograr el fin buscado, al mejorar la eficiencia en el trámite de los procesos al emitir sentencias de manera anticipada, eliminando la etapa de alegatos y juzgamiento, impidiendo la aglomeración y agiliza el trámite del proceso en el evento de que este se adelante mediante el uso de TIC.

Al tratarse de una medida transitoria, la Ley 2080 de 2021 introdujo de manera definitiva la figura de la sentencia anticipada dentro del procedimiento contencioso administrativo establecido en la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 42. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso (Ley 2080 de 2021).

De acuerdo a la disposición transcrita, es claro que la Ley 2080 de 2021, trajo consigo las mismas causales establecidas en la regulación prevista en el Código General del Proceso (2012), para dictar sentencia anticipada, las cuales son aplicables antes de la audiencia inicial, cuando los asuntos sean de puro derecho, cuando no se practiquen pruebas, cuando las pruebas aportadas en la demanda y contestación no sean tachadas o las pruebas sean impertinentes, inútiles o inconducentes.

De igual manera fija otras reglas para aplicar la figura en cualquier etapa del proceso, cuando las partes lo soliciten de común acuerdo, cuando se configure una excepción mixta como la caducidad, cosa juzgada, transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva. Y, por allanamiento de la demanda. Igualmente se regula que el juzgador podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada luego de escuchar los alegatos de conclusión.

Ahora, aun cuando las justificaciones establecidas en el proyecto allegado por el Consejo de Estado para la introducción de la sentencia anticipada dentro del procedimiento contencioso administrativo buscan culminar los procesos antes de realizar la audiencia inicial, siempre que se configure alguno de los eventos señalados en el precepto normativo, ello con el propósito de agilizar los procesos judiciales y procurar la justicia material, es importante resaltar en este punto que en materia contenciosa administrativa una de las partes es el Estado y de acuerdo a la cláusula general de responsabilidad establecida en el artículo 90 de la Constitución Política, el servidor público es sujeto pasivo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por esta misma razón, se hizo un recuento de la aplicación de la sentencia anticipada en la jurisdicción ordinaria, a fin de dirimir de manera ágil los conflictos entre particulares; sin embargo, con la expedición del Decreto Legislativo 806 de 2020, se aplicó de manera transitoria, y ahora, con la Ley 2080 de 2021 se incorpora la figura de la sentencia anticipada, en los mismos términos que el Código General del Proceso (2012), en procura de garantizar los principios de celeridad y de economía procesal. No obstante, es importante precisar si el legislador dejó de lado la cláusula general de responsabilidad y el concepto de autoridad pública, habida cuenta que poner fin a un proceso sin cumplir todas las etapas procesales implica la imposibilidad del servidor público de defenderse ante una eventual condena del Estado, como quiera que el procedimiento contencioso

administrativo permite al servidor público defenderse cuando es llamado en garantía. Además, el fundamento para que la entidad repita contra el agente estatal, es la sentencia que dio lugar a la condena contra la Administración.

Por lo anterior, se examinará el principio de responsabilidad de los servidores públicos estableciendo la naturaleza los mecanismos judiciales que ostenta el Estado para recuperar los dineros públicos ante una eventual condena patrimonial.

II. Principio De Responsabilidad

Hablar de responsabilidad del Estado implica acudir a la cláusula general consagrada en el artículo 90 Constitucional dentro de la cual es viable deducir el resarcimiento patrimonial cuando una autoridad pública comete un daño antijurídico. Dentro de ese concepto de autoridad pública es necesario examinar no solo el principio de responsabilidad de la entidad pública, sino de sus agentes estatales en el cumplimiento de sus funciones, habida cuenta que quienes hacen posible el desarrollo de las políticas y los cometidos estatales es la persona natural que está al servicio del Estado, de modo que su actuación u omisión de sus cometidos implica un carácter resarcitorio para aquel que sufre un daño antijurídico.

Así que, la cláusula general de responsabilidad es correlativa a la obligación de los servidores públicos de cumplir con sus deberes y responsabilidades asignadas en beneficio de la comunidad (artículo 2 Constitucional).

Ahora, si bien el incumplimiento de sus funciones públicas desencadenan diversas consecuencias ya sean disciplinarias o fiscales, también sobrelleva al pago por parte del Estado de indemnizaciones, debido a las sentencias judiciales condenatorias ya sea en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, de controversias contractuales o de reparación directa, al igual que por los asuntos que concluyeron por conciliación o por otra forma de terminación de los conflictos, y que en muchas ocasiones devienen por las actuaciones del servidor público al margen de la legalidad; entonces, en virtud del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 90 Superior es viable que en caso de una eventual condena patrimonial en contra del Estado debido a una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, en virtud de la defensa técnica, lo llame en garantía o repita contra éste.

Es evidente que este precepto constitucional guarda relación con el artículo 6 de la misma Carta, al señalar que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la Ley, también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Este principio contrasta con el artículo 123 del mismo cuerpo normativo, al señalar que los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad para que ejerzan sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; al igual que el artículo 124, al consagrar que la ley es la que determina la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-484 de 2002, con ponencia del magistrado Dr. Beltrán (2002), aclara que en principio el sujeto de imputación de responsabilidad es el Estado, es decir, que no hay responsabilidad subjetiva del servidor público de manera directa con la víctima por su acción u omisión, sino una responsabilidad de carácter institucional que abarca el ejercicio de la función administrativa y todas las actuaciones de las autoridades públicas, lo mismo de otros órganos autónomos e independientes creados por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

En este punto cabe indicar que, tanto el llamamiento en garantía como el medio de control de repetición constituyen un mecanismo de orden judicial en defensa del patrimonio estatal, cuando uno de sus funcionarios que, con su conducta dolosa o gravemente culposa en ejercicio de sus funciones, causa perjuicios.

Por tal razón, el legislador se dio en la tarea de regularlos por lo que expidió la Ley 678 de 2001 que reglamentó la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, de ahí que, en los acápites siguientes se desarrollaran la naturaleza del llamamiento en garantía y la repetición, a efectos de verificar si obviar las etapas del procedimiento administrativo contencioso, al dictar sentencia anticipada, vulnera el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 90 Constitucional, más cuando el artículo 4 de la Ley 678 de 2001, establece el deber de las entidades públicas ejercer la acción de repetición o el llamamiento en garantía, constituyéndose en una falta disciplinaria si este deber se incumple.

II.I Llamamiento En Garantía

El capítulo III de la Ley 678 de 2001 regula lo concerniente al llamamiento en garantía y en su artículo 19, dispone:

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

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

Igualmente, el artículo 21 de la misma normativa establece que en un proceso de responsabilidad estatal se ejercite el llamamiento en garantía y se termine mediante conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos, el agente estatal llamado podrá en la misma audiencia conciliar las pretensiones en su contra. De lo contrario, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, sin embargo, podrá intentar una nueva audiencia de conciliación, siempre y cuando la soliciten por mutuo acuerdo las partes.

Nótese que el llamamiento en garantía permite que el servidor público comparezca al proceso como parte del mismo, para que ejerza su derecho de defensa respecto de las circunstancias que llevaron a la presentación de la demanda, al igual que la relación legal o contractual con el Estado y la posibilidad de indemnizar o reembolsar por una posible conducta dolosa o gravemente culposa (Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Consejera Ponente: Correa (2010), Sentencia de 28 de julio de 2010. Radicación No. 15001-23-31-000-2007-00546-01(38259)

Sobre los derechos que le asisten al llamado en garantía cuando se procede a dictar sentencia anticipada, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá con ponencia del magistrado Dr. Álvarez (2021) en el Proceso Verbal No. 110013103009201300173 01, consideró:

Al fin y al cabo, en su condición de parte tiene plenos derechos y garantías procesales, que no pueden limitársele so pretexto de sostener que un pronunciamiento condenatorio contra él está supeditado a que el llamante resulte perdidoso. Precisamente ésta es la única restricción: que no se le condene si quien lo citó no es condenado, pero nada más, siendo claro que en derecho las excepciones –y esta lo es- deben interpretarse en forma restrictiva, por lo que no caben aquí posturas que ensanchen lo que es una veda rectamente perfilada por el legislador, en la medida en que se trata – aquí- de una acción revérsica. Así, por lo demás, lo imponen los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, a la par con el artículo 11 del Código General del Proceso, puesto que también el llamado en garantía tiene derecho a que su acceso a la justicia sea efectivo para materializar el derecho sustancial en controversia.

(...)

Así como el demandante y el demandado pueden reclamar una sentencia anticipada y el juez tiene el deber de proferirla, si se configura alguno de los presupuestos establecidos el inciso 3° del artículo 278 de esa codificación, así también las personas llamadas en garantía, que también son parte, pueden exigirla porque sus derechos sustanciales y procesales no son menos que los de aquellas. Y esa estirpe de decisión puede tener lugar no sólo en relación con el pleito relatado en la demanda inicial, sino también con el singular litigio que provocó su convocatoria.

II.II. Medio De Control De Repetición

La Ley 678 de 2001, definió en el artículo 2 la acción de repetición como, “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.”

Por tanto, el objetivo principal del mecanismo judicial de la repetición, consiste en el resarcimiento del daño ocasionado como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa por parte del servidor público o ex servidor público en el momento de ejercer sus funciones, a través del pago del valor por el cual debió reconocer el Estado debido a una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.

En este punto cabe precisar que la referida ley extiende la responsabilidad patrimonial no solo a quien se vincula de manera legal y reglamentaria, esto es, al que ingresa con un acto – condición, por la vía de un acto administrativo de nombramiento y posesión (Gil Botero y Rincón Córdoba. 2016), sino también al exservidor público, al particular que ejerce funciones públicas, al igual que el contratista, asesor, interventor o consultor del Estado, tal como lo indica el inciso segundo y párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 678 de 2001.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 678 de 2001 faculta a la administración pública para obtener de sus funcionarios, exfuncionarios o de aquellos en su momento prestaron un servicio público, el reintegro del monto de la indemnización reconocida a los particulares en razón de una condena judicial, debido al daño antijurídico causado en ejercicio de las funciones públicas o con ocasión de ellas.

Según la ley en mención, este medio judicial busca garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivos y preventivo inherentes a ella. Lo anterior, implica que el régimen de la función pública no solo establece derechos para el empleado público, también señala deberes y obligaciones; de ahí que la misma Administración bien puede exigir el resarcimiento de los perjuicios causados derivados del mal funcionamiento en el ejercicio de las funciones del empleo público.

Por consiguiente, el fin de este medio de control es meramente patrimonial, al buscar la devolución de los gastos que ha tenido que incurrir el Estado por aspectos que no le son propios. Y, la moralidad y eficiencia de la función pública son aspectos derivados de su aplicación.

Sobre la naturaleza de la responsabilidad de los agentes públicos, que converge en el mecanismo judicial de la repetición, la Corte Constitucional, en sentencia C-619 de 2002, con ponencia de los Magistrados Córdoba y Escobar (2002), señalaron que esta acción se deriva de la organización socio - política del Estado y de la estructura jurídica del poder público, que se desenvuelve en el orden institucional a través de un conjunto de órganos que son coordinados por personas naturales que ostentan la calidad de agentes, funcionarios o autoridades públicas, cuyos actos relacionados con el servicio son imputables directamente al Estado, en atención a su personalidad jurídica, al tratarse de un ente impedido para obrar directamente por carecer de entidad material, de ahí que el ente político estatal está representado en cada caso por sus entidades u organismos del nivel central y descentralizado.

Por tanto, el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, permite el sometimiento del orden constitucional en los mismos términos en los que se encuentran las personas naturales y jurídicas que ejercen funciones públicas, por lo que permite su responsabilidad por las acciones u omisiones de quienes lo integran y lo representan. Entendiéndose que, la personalidad jurídica y política reconocida a los órganos del Estado, fundada en los principios de la representación y del mandato, no sólo le confieren a este último capacidad y cierto grado de libertad para desarrollar y ejecutar sus actos, sino que también configura un centro de imputación jurídica, que le permite a los asociados formular en su contra las pretensiones de responsabilidad contractual y extracontractual, las cuales constituyen una garantía constitucional de las personas frente a los daños antijurídicos que puedan causar los distintos órganos estatales en el ejercicio de los poderes de gestión e intervención (Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2021).

La misma Corte Constitucional considera que como consecuencia inevitable de la personalidad jurídica del Estado, deviene su capacidad jurídica para que de esta manera responda patrimonialmente, a través de las instituciones públicas, por las actuaciones de sus agentes, estructurado sobre la base de un sistema de responsabilidad objetiva y directa, fundada en el

principio *nemine laedere*, que le impone a los funcionarios públicos y a las personas privadas que ejercen funciones públicas, el deber de responder por los daños que causen a otro.

En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional ha sido enfática en resaltar que la responsabilidad de los agentes busca la protección integral del patrimonio público, con el propósito de lograr los fines del Estado y la satisfacción del interés general, por esta razón, es el medio idóneo para que la administración obtenga el reintegro del monto que ha debido de pagar a modo de indemnización por los danos antijurídicos que haya causado un agente público (Corte Constitucional sentencia C-619 de 2002).

Por su parte, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo considera que el propósito de la repetición no solo consiste en proteger el patrimonio público, al buscar la recuperación de los dineros pagados por el Estado al perjudicado debido a la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente público, habida cuenta que ese reconocimiento indemnizatorio tiene un carácter preventivo ante conductas de los servidores públicos que generen un daño antijurídico, del cual deba responder necesariamente la Administración Pública, de ahí que, se trate de una herramienta jurídica que garantice la eficiencia de la función pública.

Teniendo en cuenta el desarrollo legal del medio de control de repetición, aun cuando sus fines principales son retributivos y preventivos, éste constituye un instrumento jurídico de disuasión e intimidación con el que cuenta el Estado para garantizar los principios de la moralidad y eficiencia de la función pública, para que, de esta manera, los servidores públicos no actúen en desconocimiento de la misión y funciones asignadas en la Constitución y la Ley.

III. Conclusiones

- Al revisar el llamamiento en garantía junto con la figura de la sentencia anticipada y las causales para su procedencia, es claro que el llamamiento en garantía bien puede ser opcional como quiera que la entidad puede acudir al medio de control de repetición cuando el juicio de responsabilidad contra el Estado resulta desfavorable.

De lo anterior podría indicarse que el juez al dictar sentencia anticipada, no afecta la figura del llamamiento en garantía, siempre y cuando en la contestación de la demanda, la

entidad pública no lo solicite. Ahora, esta circunstancia implicaría que el Estado deslegitime el llamamiento en garantía, y en este caso se propenda por el medio de control de repetición para la recuperación del patrimonio del Estado, siendo para este más gravosa como quiera que iniciar un proceso judicial implica un mayor desgaste para la Administración, debido a la necesidad de pagar no solo los gastos procesales que se derivan, sino los gastos de representación de la entidad pública.

- Si bien, el artículo 182A de la Ley 2080 de 2021, permite la aplicación de la sentencia anticipada cuando las partes de común acuerdo lo soliciten, el operador judicial deberá apreciar no solo su demanda y contestación, respectivamente, sino las partes ya sea activa o pasiva dentro del proceso judicial, ello porque en asuntos complejos es imposible establecer la identificación de un tercero y el interés que le asiste, de modo que es indispensable que se haya trabado la litis, para determinar la comparecencia de terceros o del llamado en garantía, si lo señala la entidad pública; de lo contrario, no procedería la sentencia anticipada.

En este punto es de resaltar que el llamado en garantía también puede ejercer su derecho de defensa, así como el efectivo acceso a la administración de justicia.

- En casos en los que no haya prueba por practicar o que no se tache de falsos las pruebas allegadas por las partes, es claro que la sentencia anticipada impide la celebración de la audiencia de conciliación judicial establecida en la audiencia inicial, la cual repercutiría negativamente en el patrimonio del Estado, al impedir que las partes lleguen a un acuerdo en el valor de la condena judicial. Este aspecto afecta al llamado en garantía, quien debe asumir con su patrimonio el pago de la misma.

Igualmente, afectaría al servidor público que haya sido objeto de repetición, como quiera que la conciliación aliviaría en cierta medida la carga resarcitoria de índole patrimonial en el evento que deba asumirlo.

- La Sentencia anticipada que se incorpora al procedimiento contencioso administrativo, por medio de la expedición de la Ley 2080 de 2021, se sustenta en los requisitos previstos en el Código General del Proceso, procedimiento que se aplica sin ninguna dificultad cuando se trata de intereses particulares, sin embargo, no ocurre lo mismo en materia contenciosa administrativa

puesto que, aun cuando una de las partes es el Estado y su responsabilidad se deriva de la antijuricidad del daño, éste resulta de la conducta de sus agentes, debido al comportamiento asumido ya sea por dolo o culpa grave en el cumplimiento de sus funciones y que originó el daño.

De ahí que, la sentencia originaria de responsabilidad constituye el fundamento y la base para que la Administración inicie el medio de control de repetición, como quiera las causales establecidas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 (violación de las normas superiores, falsa motivación y desviación de poder), constituyen el hecho generador de las presunciones de dolo o culpa grave, de modo que estas circunstancias pueden escaparse de la órbita del juez al momento de dictar sentencia anticipada, en atención al insuficiente debate probatorio. Esta circunstancia afectaría los principios de la moralidad, la eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública, los cuales corresponden a los propósitos establecidos para que la entidad pública repita contra un servidor público, exservidor público o un particular que preste o haya prestado funciones públicas.

Cabe anotar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, por lo que le exige al juez acudir a los medios probatorios idóneos para desvirtuarla, de modo que, la sentencia anticipada hace nugatoria la aplicación de práctica de la acción de repetición.

- La sentencia anticipada puede conducir a prejuzgamiento, en razón a que el operador judicial intenta acomodar la situación fáctica a los medios probatorios aportados, por lo que resulta importante que el juez tenga presente la actividad probatoria de oficio y la apreciación sana y racional de las pruebas, como quiera que un proceso rápido cumple con los cometidos de una justicia pronta y oportuna para el administrado, permitiendo mejorar las estadísticas de congestión en los despachos judiciales, la decisión de fondo no podría resultar la más favorable.

-En cuanto a las excepciones previas, es de indicar que resulta favorable que se examinen bajo la figura de la sentencia anticipada, como quiera que sobre la misma permite acudir a la unificación de jurisprudencia o de revisión.

IV. Referencias Bibliográficas

Álvarez, M. (2020) Tribunal Superior Bogotá. Sala Civil. Proceso verbal No. 11001310300920130017301.

Barrera, A. (2000). Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2000

Beltrán, A. (2002). Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002

Gil y Rincón (2016) La responsabilidad patrimonial del servidor público. Universidad Externado de Colombia. Pág. 32.

Córdoba y Escobar (2002). Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2002

Constitución Política de Colombia [Const]. Publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Correa, R. (2010). Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 28 de julio de 2010. Rad. 15001-23-31-000-2007-00546-01 (38259).

Decreto 01 de 1984. (Presidencia de la República) Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. 10 de enero de 1984. D.O No. 36.439

Decreto Legislativo 806 de 2020. (Presidencia de la República). Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 4 de junio de 2020. D.O No. 51.335

Ley 678 de 2001. (Congreso de la República). Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. 3 de agosto de 2001. D.O. No. 44.509

Ley 1437 de 2011. (Congreso de la República). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. D.O. No. 47.956.

Ley 1564 de 2012. (Congreso de la República). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. 12 de julio de 2012. D.O. No. 48.489.

Ley 2080 de 2021. (Congreso de la República). Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. 25 de enero de 2021. D.O. No. 51586.

López, H. (2016). Código General del Proceso-Parte General. Bogotá D.C. DUPRE

Ramírez, R. (2020). Corte Constitucional. Sentencia C-420 de 2020.

Villamil, E. Sentencias anticipadas Código General del Proceso, Bogotá-Colombia, Ed. Villamil Portilla, 2016.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/7-por-medio-de-la-cual-se-reforma-el-codigo-de-procedimiento-administrativo-y-de-lo-contencioso-administrativo-ley-1437-de-2011-y-se-dictan-disposiciones-en-materia-de-de-descongestion-en-los-procesos-que-se-tramitan-ante-esta-jurisdicion>

<http://colegiodeprocuradores.org/sites/default/files/SENTENCIAS%20ANTICIPADAS%20EN%20LA%20JURISDICCION%CC%81N%20CONTENCIOSA%20ADMINISTRATIVA.pdf>

