



Via Inveniendi Et Iudicandi

E-ISSN: 1909-0528

revistaviei@usantotomas.edu.co

Universidad Santo Tomás

Colombia

Duque Sánchez, Lina Clemencia

Algunos efectos de la implementación de la acción de repetición en Colombia, ley 678 de 2001

Via Inveniendi Et Iudicandi, vol. 8, núm. 1, enero-junio, 2013, pp. 1-19

Universidad Santo Tomás

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560258673002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ALGUNOS EFECTOS DE LA IMPLEMENTACION DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN COLOMBIA, LEY 678 DE 2001*

Lina Clemencia Duque Sánchez**

Resumen

La Responsabilidad de los servidores públicos en materia de Repetición como figura jurídica, apenas produce sus primeros resultados; en este artículo se presentan avances del trabajo de investigación que evalúa los efectos de la implementación de la ley 678 de 2001, estudio que se justifica por el grave problema de detrimento al patrimonio público en Colombia. El tema es abordado a partir del análisis de las Sentencias del Consejo de Estado en el período 2005-2010, relacionadas con la aplicación y resultados de la Acción de Repetición, encontrándose que no se consolida la aplicación de la norma y su desarrollo integral; no existe efecto inmediato por el retraso en los procesos judiciales; existe negligencia de servidores públicos y no se consolidan efectos significativos para salvaguardar los recursos públicos. Se exige consolidar la ética pública a favor de la moralidad y eficiencia.

Palabras Claves: Acción de Repetición; Responsabilidad Patrimonial; Moralidad; Eficiencia; Ética pública; Servidores Públicos.

* El Artículo corresponde a un avance de la tesis de Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomas de Bogotá ***“EVALUACION DE LOS EFECTOS MÁS RELEVANTES DE LA IMPLEMENTACION DE LA ACCION DE REPETICION EN COLOMBIA (PERIODO 2005-2010)”***.

** Abogada de la Universidad de Caldas, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomas. Actualmente desarrolla Tesis de Maestría en Derecho Público en la Universidad Santo Tomas. Defensora de Familia del ICBF. linac2007@hotmail.com. Integrante del grupo de Investigación Currículo, Universidad y Empresa. Categoría A Colciencias

SOME EFFECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE ACTION REPLAY IN COLOMBIA, ACT 678 OF 2001.

Abstract

The Responsibility of the public servants is a juridical figure of great importance that scarcely produces its first results; in this article are presented some advances of the research that evaluates the effects of the implementation of the law 678 of 2001.

The research is justified in the serious problem of detriment to the crown lands in Colombia. It was found that there is not consolidation of the application of the norm and its integral development; there is not immediate effect due to the delay of the judicial processes; there exists negligence of the public servants. It is required to consolidate the public ethics for morality and efficiency.

Key Words: Repetition Action; Patrimonial responsibility; Morality; Efficiency; Public Ethics; Public servants.

ALGUNS EFEITOS DA EXECUÇÃO DA ACTION DE REPLAY NA COLÔMBIA, ATO 678 DE 2001

Resumo

A responsabilidade dos servidores públicos em repetição como legais, só produziu seus primeiros resultados, neste artigo, apresentamos o progresso da pesquisa que avalia os efeitos da aplicação da Lei 678 de 2001, um estudo que se justifica pela grave problema de prejuízo ao patrimônio público, na Colômbia. O problema é resolvido através da análise dos acórdãos do Conselho de Estado, no período

2005-2010, referente à implementação e resultados do Action Replay, achando que consolida a aplicação da regra e seu desenvolvimento global, não existe efeito imediato para o atraso nos processos judiciais, há negligência dos funcionários e sem efeitos significativos são consolidadas para salvaguardar os recursos públicos. Ela exige a consolidação da ética pública para a moralidade e eficiência.

Palavras-chave: ação de repetição; Responsabilidade Patrimonial, Moralidade, Eficiência, Ética Pública, servidores públicos.

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se exponen los primeros avances y resultados de la investigación “Evaluación de los efectos mas relevantes de la implementación de la Acción de Repetición en Colombia (Periodo 2005-2010)”; se hace referencia al efecto que han tenido las sentencias del Consejo de Estado, sobre la Acción de Repetición, en el propósito de proteger el patrimonio público de los Colombianos; igualmente se evalúan las causas y los factores que han incidido en la aplicabilidad efectiva de la norma. El documento analiza la inclusión de la Acción de Repetición, como una alternativa para el eficaz funcionamiento del Estado, frente a las actuaciones de sus servidores públicos.

Una inicial aproximación a la problemática planteada, debe permitir realizar un recuento histórico y una exploración bibliográfica de la responsabilidad patrimonial del Estado, revisando su evolución desde la Constitución Política de 1886. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se consolidaron elementos que consagraron la Acción de Repetición en Colombia como una forma de requerir la responsabilidad del servidor público; estos aspectos se presentan de forma sucinta en este documento, incluyendo los desarrollos jurisprudenciales posteriores a la ley 678 de 2001.

Uno de los aspectos que exige y justifica el estudio de los resultados en la aplicación de normas como la ley 678 de 2001, Acción de Repetición, es el grave problema de detrimento al patrimonio público en Colombia; en ese sentido la Contadora General de la Nación estimó que esta cifra para el año 2010, estaría cercana a los 700 billones de pesos, es decir casi cinco veces el presupuesto general de la Nación en la vigencia (Roldán, 2009). La cifra es desproporcionada, lo que exige iniciar acciones de manera urgente para salvaguardar el patrimonio público. Esta es la real importancia de la evaluación de la aplicación y resultados que ha tenido la Acción de Repetición en Colombia, ley 678 de 2001, preceptos consagrados a nivel Constitucional sólo en el año 1991.

Sobre esta temática, la investigación plantea como problema:

¿Cuáles han sido los principales efectos de la implementación de la ley 678 de 2001 en materia de repetición contra los funcionarios públicos, que por sus acciones causan detrimento al patrimonio público en Colombia en los últimos cinco años?

La Responsabilidad de los servidores públicos es una temática de gran importancia en la administración pública, pero los procesos jurídicos son incipientes y apenas producen sus primeros resultados; es en este contexto que el trabajo de investigación analizó los principales efectos de la implementación de la Acción de Repetición mediante la ley 678 de 2001. Como objetivo general del trabajo de investigación se propone: "Identificar los efectos mas importantes de la aplicación de la Acción de Repetición en Colombia, período 2005-2010, contra los servidores públicos, consagrada en la ley 678 de 2001". Se debe precisar que se han considerado diferentes efectos a partir de la expedición y aplicación de dicha norma, plasmados en el trabajo final de investigación, entre los cuales se pueden señalar:

- a) Incorporación de nuevos elementos en la ley 678 de 2001, frente a los criterios jurisprudenciales que tenía la Acción de Repetición en el pasado.
- b) Influencia de la ley 678/2001 en las actuaciones de los funcionarios públicos.
- c) Efectos de la norma sobre las Sentencias para preservar el patrimonio estatal.

Se plantea como hipótesis del trabajo de investigación, que aún no existen efectos significativos en la aplicación de la ley 678 de 2001 en Colombia, siendo prácticamente inexistentes los resultados en materia de Repetición contra los funcionarios públicos, en virtud a que la norma no ha logrado generar un resultado inmediato frente a sus comportamientos dolosos o gravemente culposos; igualmente, sigue siendo ineficaz por el retraso que tienen los procesos judiciales, lo que restringe la aplicación integral de la norma por parte del Consejo de Estado, toda vez que apenas se están decidiendo los procesos de hechos que tuvieron ocurrencia antes de la promulgación de la norma. Dicha circunstancia es una de las causas que ha generado incredulidad frente a la Acción de Repetición, sin producirse efectivamente resultados en su aplicación, que permitan el reconocimiento e importancia de dicha figura jurídica.

La estrategia metodológica del trabajo de investigación se centró en el método hermenéutico-cualitativo de investigación (Beltrán, 2002), correspondiendo a un tipo de investigación socio jurídica (Giraldo, 2005). La estrategia consta de cuatro etapas, que permiten la exploración e interpretación sobre los diversos fallos judiciales, los cuales se vuelven comprensibles a través de la hermenéutica jurídica desde su análisis, sistematización e interpretación. La investigación, como estudio de caso, se enfoca en la Acción de Repetición en Colombia, al tiempo que tiene características de tipo histórico, por remitirse a la revisión sobre esta problemática, a partir de la Carta Constitucional de 1886; se debe precisar que para los análisis preliminares se recurrió a evaluaciones cuantitativas que

utilizando estadística permitieron clasificar la información para su respectivo estudio; igualmente, corresponde a una investigación de tipo documental, porque tiene como fuentes de información las sentencias del Consejo de Estado referentes a la Acción de Repetición en el período 2005-2010, por considerar este período de cinco años suficientemente ilustrativo en la determinación de la muestra, además de que permite hacer una evaluación cinco años después de la promulgación de la ley 678 de 2001, tiempo prudencial para examinar la aplicabilidad o no de dicha norma y determinar sus efectos. La evaluación se centró en las sentencias del Consejo de Estado, pues este organismo es el máximo tribunal y última instancia que define los precedentes jurisprudenciales en Colombia en materia Contencioso Administrativa.

La información de las sentencias del Consejo de Estado se plasmaron en una ficha técnica, previamente diseñada, que corresponde al instrumento de investigación, la cual consignó la información organizada en diferentes grupos, lo que permitió su sistematización y evaluación, para posteriormente desarrollar su análisis, interpretarlo y presentar las conclusiones y hallazgos mas significativos, en el objeto de dar respuesta al problema central de investigación, confrontando los resultados con la hipótesis planteada, el estado del arte y la bibliografía jurídica en la materia que corresponde.

Dada la necesidad de limitar el período al cual se enfocó la investigación y precisar el número de sentencias, así como definir el tipo de fallo que dio origen a la demanda de Acción de Repetición, se analizaron las sentencias del Consejo de Estado, que dieron origen a la indemnización patrimonial por parte del Estado, estableciéndose como objeto de estudio del trabajo, los fallos respecto a la Acción de Reparación Directa; la muestra final se consolidó con 16 sentencias del Consejo de Estado, sobre las cuales se hizo el análisis y sistematización. Dichas

sentencias corresponden al total de fallos promulgados por el Consejo de Estado en esta materia en el período mencionado.

Actualmente se trabaja en la parte final de la investigación, en lo relativo a la interpretación, las conclusiones y los hallazgos sobre los principales efectos de la aplicación de la ley 678 de 200. Este artículo pretende entregar un avance preliminar de los análisis y resultados, referidos a algunos de los efectos de la aplicación de la ley 678 de 2001, en lo que tiene que ver con los resultados de fallos judiciales para preservar el patrimonio estatal y la Influencia de la acción de repetición en las actuaciones de los funcionarios públicos; se incluye igualmente la confrontación de los resultados con la hipótesis planteada.

El artículo presenta en su estructura los siguientes aspectos: resumen, palabras claves, introducción, la naturaleza jurídica de la Acción de repetición, análisis, resultados y hallazgos de la implementación de la ley 678/2001, algunas reflexiones jurídicas, y finalmente la bibliografía.

I-La naturaleza jurídica de la acción de repetición

II- Ley 678 de 2001

III-Análisis, resultados y hallazgos de la implementación de la Acción de Repetición en Colombia, Ley 678 de 2001.

La muestra inicial, en el período 2005-2010 de sentencias del Consejo de Estado, que dio lugar al trámite de Acciones de Repetición o Llamamiento en garantía, corresponde a un total de 38 sentencias, cuya distribución de acuerdo con su origen contencioso administrativo, permitió su clasificación y ponderación arrojando las siguientes frecuencias: 2,6% Acciones ordinarias laborales, 44,7% Acciones de Nulidad y restablecimiento del Derecho, 10,5% Acciones contractuales y 42,2 % Acciones de Reparación Directa. Esta muestra que

corresponde al número total de sentencias del Consejo de Estado proferidas sobre la materia, finalmente se delimita, escogiendo solo los procesos de Acción de Repetición originados en Acciones de Reparación Directa, que en este caso corresponden a 16 sentencias, lo que consolida la muestra definitiva sobre la cual se elaboran las fichas técnicas, instrumentos de investigación que permiten la sistematización, análisis e interpretación; la muestra resulta representativa y suficiente en los propósitos de realizar el análisis para dar respuesta adecuada a la hipótesis y al problema de investigación, dada su representatividad en la muestra final, 16 sentencias de un total de 38, las cuales corresponden al 42,2 % de la muestra total, acciones de reparación que dan origen a condenas contra el Estado y que han permitido la interposición por parte de éste del llamamiento en garantía y de las Acciones de Repetición, con el fin de recuperar el patrimonio público, cuando se ha evidenciado la actuación dolosa o gravemente culposa del agente estatal.

Los primeros análisis de la información, una vez se sistematizó, se resumen a continuación y corresponden a evaluaciones, apoyadas en estadística, a partir de la clasificación de la información de acuerdo al tipo de sentencia, sus características, procedencia, fecha de ocurrencia de los hechos y fecha del fallo tanto de primera como de segunda instancia, el tipo de fallo: absolutorio o condenatorio, causas que originan los fallos y sus frecuencias, entre otros:

✓ En la muestra tomada en el período 2005-2010 de sentencias del Consejo de Estado, se encontraron un total de 38 sentencias correspondientes a acciones contenciosas que dieron lugar al trámite del llamamiento en garantía y a la Acción de Repetición, las cuales se clasifican de la siguiente manera:

Acciones contractuales	10,5% (4 Demandas)
Acciones ordinarias	2,6 % (1 Demanda)
Acciones de Nulidad y Restablecimiento del derecho	44, 7%(17 Demandas)

Acciones de Reparación Directa	42,2 (16 Demandas)
Total	100% (38 Demandas)

✓ Se observa que en las 16 sentencias analizadas, proferidas por el Consejo de Estado, en el período comprendido entre el 2005-2010, ningún fallo fue sustentado en la ley 678 de 2001, pues a pesar de que la posición jurisprudencial plantea que debe aplicarse en sus aspectos procesales, no se puede aplicar en su totalidad por corresponder a hechos ocurridos antes del año 2001, sin haber sido promulgada dicha ley.

✓ De las 16 sentencias emitidas por el Consejo de Estado en pronunciamiento de Acciones de Reparación Directa en la que se discutió la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales, se encontró que en promedio los diferentes hechos que dieron origen a las demandas tuvieron ocurrencia hace cerca de 18 años. De igual manera, se encontró que en promedio los fallos del Consejo de Estado tuvieron una duración de 9.8 años, entre el año de la presentación de la demanda y el año del fallo de segunda instancia por parte del Consejo de Estado; se observa que hubo sentencias que tardaron hasta 16 años para proferirse, mientras que la que menos tardó fue 6 años.

✓ De las 16 sentencias analizadas, originadas en Acciones de Reparación Directa, proferidas por el Consejo de Estado, se observa que 7 corresponden a demandas contra entidades estatales del orden nacional, equivalentes al 43,7%, en las que se discute la responsabilidad del agente estatal a través de la figura jurídica de llamamiento en garantía, contemplada en los artículos 77 y 78 del código contencioso administrativo. De igual manera, se observa que 8 demandas corresponden a Acciones de Repetición contra agentes estatales, originadas en fallos condenatorios en contra del Estado bajo la figura legal de Reparación Directa, las cuales corresponden al 50% de la muestra analizada; solamente se

observó una demanda de Reparación Directa en la que la vinculación del agente estatal se realizó a través de la figura legal de responsabilidad solidaria, lo cual equivale al 6.3% de la muestra total.

✓ De los 16 fallos proferidos en primera instancia se encontró que 8, es decir el 50%, fueron condenatorios respecto a la responsabilidad del agente estatal por conductas dolosas o gravemente culposas, en uno de ellos se ordenó que la entidad estatal iniciará la Acción de Repetición y en otro, se declaró civilmente responsables a los agentes estatales bajo la figura legal de la responsabilidad solidaria. Respecto a la forma de vinculación de los agentes estatales de los 8 fallos condenatorios, cuatro fueron en virtud de las Acciones de Repetición dirigidas directamente contra ellos, tres por la figura de llamamiento en garantía y uno a través de la figura de responsabilidad solidaria.

✓ Se observa que en primera instancia, respecto a los 16 fallos proferidos por el Consejo de Estado, 8 fueron absolutorios, equivalentes al 50% del total de sentencias revisadas, los cuales exoneraron de responsabilidad al agente estatal frente a las Acciones de Repetición y llamamiento en garantía por las siguientes causas: No fue debidamente vinculado el agente estatal por parte de la entidad demanda por no reunir las exigencias legales para el llamamiento en garantía; no se configuró la responsabilidad patrimonial del Estado; no hubo pronunciamiento respecto a la responsabilidad de los llamados en garantía; no se encontró existencia de dolo o culpa grave contra los llamados en garantía; en las Acciones de Repetición el material probatorio recaudado no permitió establecer la conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal; no se aportó al proceso la providencia que aprobó la conciliación por lo cual no se pudo analizar si la Nación concilió de forma apresurada y sin los elementos de juicio suficientes; cabe resaltar que se encontraron 5 casos, es decir el 62.5% de la totalidad de los fallos absolutorios, que fueron sustentados en la falta de material probatorio para

acreditar la conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal o para demostrar el pago en cumplimiento de la condena realizado por la entidad.

✓ Respecto a las sentencias de segunda instancia proferidas por el Consejo de Estado, se encontraron solamente 4 fallos de una muestra total de 16 sentencias, correspondientes al 25% del total de la muestra seleccionada, en los que se condenó al agente estatal a reembolsarle a la Nación la totalidad o un porcentaje de la condena que se ordenó pagar en virtud a un fallo condenatorio en acción de Reparación Directa; entre dichos fallos solamente uno de ellos ordenó el inicio de la Acción de Repetición una vez realizado el pago por parte de la entidad estatal, a pesar de haber declarado su responsabilidad solidaria en la condena proferida.

✓ Se encontró que en segunda instancia, se profirieron 12 fallos absolutorios, de las 16 sentencias revisadas, lo que corresponde al 75% de la muestra seleccionada, arrojando como resultados que las $\frac{3}{4}$ partes de las decisiones frente a la Acción de Repetición y el llamamiento en garantía que tienen origen en los procesos de Reparación Directa, no dan lugar a declarar la responsabilidad del agente estatal por las siguientes causas: Por no existir responsabilidad del Estado y revocarse el fallo condenatorio; porque la petición del llamamiento en garantía no reúne las exigencias legales, en virtud a que el agente estatal no tiene oportunidad de defenderse y controvertir las pretensiones de la demanda en el proceso; porque no se acreditó la existencia de dolo o culpa grave del agente estatal; en razón a que no se allegó al proceso la prueba que acredite la condena a reparar daños antijurídicos por parte de la entidad estatal como lo es la copia auténtica de la sentencia; no se aportó la prueba de la calidad de servidor o ex servidor público del agente estatal; no se acreditó el pago del monto reconocido en la sentencia condenatoria que acredite el desembolso y el detrimento patrimonial de la entidad estatal, por lo que no se demuestran la totalidad de los presupuestos

de la Acción de Repetición; la entidad estatal alegó culpa exclusiva de la víctima durante el proceso de acción de Reparación Directa, por lo cual no se demostró la conducta gravemente culposa del agente estatal; porque los hechos ocurrieron antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 y no estaba consagrada la Acción de Repetición en ninguna norma del ordenamiento legal; de las 12 sentencias absolutorias analizadas en segunda instancia por parte del Consejo de Estado, se encontró que 7 de ellas no presentaron material probatorio para acreditar la conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal o para demostrar el pago realizado por la entidad, lo que equivale al 58,33% del total de fallos absolutorios; en su gran mayoría por las deficiencias probatorias en relación con el pago por parte de la entidad demandante ya que no se logra acreditar tal desembolso y demostrar el detrimento patrimonial de la entidad, pues los certificados de pago son allegados en copia simple y no se solicitan pruebas para acreditar la condena y el pago realizado, toda vez que las pruebas idóneas a partir de las cuales se pueda deducir que existió el pago, deben ser un recibo, consignación, paz y salvo o comprobante de egreso o cualquier documento que demuestre que la cancelación efectivamente se produjo.

✓ Al comparar los fallos absolutorios de primera y segunda instancia, se encuentra como factores comunes en las decisiones que es alta la incidencia en los fallos la falta de material probatorio, toda vez que las entidades omiten la presentación de las pruebas suficientes que permitan demostrar la responsabilidad del agente estatal para condenarlo en Repetición. El promedio corresponde a 60.5% del total de las sentencias proferidas con carácter absolutorio.

IV-Algunas Reflexiones jurídicas sobre los análisis preliminares y los resultados.

Sobre la duración promedio de los fallos del Consejo de Estado en los cuales se discute la responsabilidad del agente estatal, se encontró en el trabajo de investigación como una de las conclusiones principales, que estos tuvieron trámites en promedio durante 9.8 años, entre el año de la presentación de la demanda y el año del fallo de segunda instancia; se observa que hubo sentencias que tardaron hasta 16 años para proferirse, mientras que la que menos tardó fue de 6 años. Se encontró igualmente que en promedio los diferentes hechos que dieron origen a las demandas ocurrieron, inclusive, 18 años antes del fallo final. Sobre estos mismos aspectos, relativos a las tardanzas en los fallos de la justicia, Bermúdez (2005) ha señalado como posibles causas de las falencias en los procesos jurídicos:

(...) que las demandas inician mucho tiempo después de ocurridos los hechos, se practican las pruebas a los tres años del acaecimiento de los hechos, la primera instancia se toma cuatro años para fallar y llega al Consejo de Estado pasados ocho años, cuando nadie se acuerda qué fue lo que ocurrió, no recuerda en los alegatos qué era lo que iba a pedir, han cambiado algunos funcionarios, se han extraviado documentos y no existe entusiasmo para la defensa.

Respecto a estas falencias en la administración de justicia, el Procurador Maya (2005) propuso como formulas para agilizar los procesos y los fallos judiciales para la protección del patrimonio público, optimizar la capacidad de las entidades públicas para actuar en tales procesos judiciales, a través de una seria, planificada y rigurosa estrategia de defensa litigiosa e implementar sistemas de información que permitan el monitoreo de la actividad litigiosa y de la gestión jurídica de los abogados a cargo de la representación judicial. (Maya, 2005).

Otra de las conclusiones más relevantes del trabajo de investigación, plantea al analizar las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, en el período 2005-

2010, que ningún fallo fue sustentado integralmente en la ley 678 de 2001 o ley de Acción de Repetición. Lo anterior, como consecuencia de que la posición jurisprudencial señala, que dicha ley debe aplicarse en sus aspectos procesales, limitándose su aplicación completa, por corresponder a hechos ocurridos antes del año 2001, situaciones que dieron lugar a la Acción de Repetición o al llamamiento en garantía, con aplicación de la normatividad precedente a la ley 678 de 2001.

Otra conclusión, esta relacionada con el escaso número de sentencias que profieren los tribunales contencioso administrativos contra los funcionarios públicos respecto a la Acción de Repetición en Colombia, como quedo en evidencia en la muestra tomada, de las sentencias del Consejo de Estado y en los análisis preliminares presentados; coincide la anterior conclusión, con lo indicado por Torres (2008) en el sentido de que: *son muy pocas las Acciones de Repetición que se fallan en contra de los servidores públicos demandados, y lo que es peor, en la casi totalidad de los casos, la condena se vuelve totalmente simbólica, por imposibilidad absoluta de pago del servidor público sancionado.*

Igualmente, se encontró en la muestra seleccionada en este trabajo de Investigación, que en la segunda instancia tramitada en el Consejo de Estado, el 75% de las sentencias absuelven al agente estatal, entre otras por las siguientes razones: por no existir responsabilidad del Estado y revocarse el fallo condenatorio; porque la petición del llamamiento en garantía no reúne las exigencias legales, en virtud a que el agente estatal no tiene oportunidad de defenderse y controvertir las pretensiones de la demanda en el proceso; porque no se acredita la existencia de dolo o culpa grave del agente estatal, en razón a que no se allega al proceso la prueba que acredita la condena a reparar daños antijurídicos por parte de la entidad estatal, como lo es la copia auténtica de la sentencia; no se aporta la prueba de la calidad de servidor o ex servidor público del agente estatal; porque no se acredita el pago del monto reconocido en la

sentencia condenatoria que acredite el desembolso y el detrimento patrimonial de la entidad estatal, por lo que no se demuestran la totalidad de los presupuestos de la Acción de Repetición; en su gran mayoría, por las deficiencias probatorias en relación con el pago por parte de la entidad demandante, pues los certificados de pago son allegados en copia simple y no se solicitan pruebas para acreditar la condena y el pago realizado. Como se observa, todos estos eventos corresponden a falencias por negligencia probatoria en el proceso jurídico en el momento de allegar las pruebas requeridas para demostrar la responsabilidad del agente estatal.

Respecto a estas falencias en la administración de justicia, el Procurador Maya (2005) confirma estas equivocaciones señalando que:

(...) se presentan casos en los cuales existe falta de contestación de la demanda, la no presentación de alegatos de conclusión, la ausencia de intervención en la práctica de pruebas, el desconocimiento del precedente judicial y la insuficiencia numérica y formativa de los abogados defensores del Estado.

Lo anterior se ratifica en el artículo del profesor Torres (2008), quien indica que existen algunos diagnósticos de las causas que hacen imposible el recaudo de lo pagado por el Estado, que son coincidentes con las conclusiones encontradas en el presente trabajo de investigación, a saber:

(...) d) en muchos casos falla la defensa por parte del Estado; (...) f) inexistencia de perención que sancione la negligencia de las entidades públicas demandantes en el cumplimiento de sus cargas procesales, lo cual hace que se congestione la justicia administrativa.

En el mismo sentido, señala cómo en la actualidad, en un número muy significativo de Acciones de Repetición, luego de presentar la demanda, la entidad pública demandante no asume ninguna de sus cargas procesales, no se pagan los gastos del proceso, los costos de notificación, y estas expensas a veces son considerables. (Torres, 2008)

Otra conclusión del presente trabajo se encuentra, que al comparar los fallos absolutorios de primera y segunda instancia, el factor común es la alta incidencia que tiene la carencia de material probatorio, toda vez que las entidades omiten la presentación de las pruebas suficientes que permitan demostrar la responsabilidad del agente estatal para condenarlo en Repetición. Sobre estos aspectos se encuentra que en el Consejo de Estado, se profirieron 12 fallos absolutorios, de las 16 sentencias revisadas, lo que corresponde al 75% de la muestra seleccionada, arrojando como resultado que las $\frac{3}{4}$ partes de las decisiones frente a la Acción de Repetición y el llamamiento en garantía, no dan lugar a declarar la responsabilidad del agente estatal. De estas sentencias, 7 de los 12 fallos absolutorios, es decir el equivalente al 58.33%, presentan carencia de material probatorio para acreditar la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público o para probar el pago realizado por la Entidad Estatal; el otro porcentaje corresponde a otras causas como fueron: la falta de debida vinculación del agente estatal por parte de la entidad demanda; que no se configuró la responsabilidad patrimonial del Estado; no hubo pronunciamiento respecto a la responsabilidad de los llamados en garantía; no se encontró existencia de dolo o culpa grave contra los llamados en garantía; no se aportó al proceso la providencia que aprobó la conciliación por lo cual no se pudo analizar si la Nación concilió de forma apresurada y sin los elementos de juicio suficientes.

Las anteriores deficiencias encontradas en el desarrollo procesal de la Acción de Repetición en Colombia, están relacionadas en la mayoría de los casos, con las

actuaciones negligentes de los abogados demandantes y de los funcionarios públicos, a quienes les compete la interposición de dicha demanda, quienes omiten sus deberes y obligaciones como servidores públicos al desconocer en sus actuaciones principios como la transparencia, la eficiencia y en general los conceptos de moralidad administrativa, sin tomar conciencia de su misión y de su deber para actuar de manera diligente en el cumplimiento de sus tareas; estas omisiones y actuaciones indebidas constituyen una carencia de “la ética en el manejo de lo público”, olvidando principios, valores y virtudes fundamentales; de igual manera, con dichas actuaciones, no se hace una defensa adecuada de los intereses colectivos y no existe responsabilidad social frente al patrimonio estatal. Lo anterior constituye uno de los principales hallazgos de la investigación, lo que debe permitir que se tome conciencia en el conjunto de las entidades públicas y sus funcionarios, por consolidar una verdadera Ética en el manejo de lo público en Colombia.

Referencias bibliográficas

Beltrán, L. E. (2002) Métodos y técnicas de investigación en la Universidad: Elementos para una discusión. Fondo de publicaciones de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá: Derecho Colombiano LTDA.

Bermúdez, M. (2005). Responsabilidad Del Estado y de sus agentes. El Daño Antijurídico. La Gerencia Jurídica y el impacto del control judicial. Conclusiones del Segundo Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública. Bogotá: Recuperado de [http:// www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?)

Colombia, Consejo de Estado, (1992-2010), Bogotá.

Colombia, Congreso de la República (2001, 3 de agosto) “Ley 678 de 2001”, Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, en Diario Oficial, No. 44.069, 5 de julio de 2000, Bogotá.

Giraldo, J. (2005). *“Metodología y técnica de la investigación sociojurídica”*. Bogotá: Editorial Legis, p. 68. 3ª edición.

Maya, E. (2005). “Acciones preventivas para la consolidación de buenas prácticas en materia de defensa judicial de los entes públicos” Boletín informativo Procurando No 34. Procuraduría General de la Nación. Bogotá.

Molina, C. & Cañón, M. (2008). *La acción de, repetición*. Medellín: Universidad de Medellín, 1ª ed.

Montoya, L. (2002) *“La presunción de Dolo y de Culpa grave en la Acción de Repetición contra el servidor público: un desborde del legislador”*. Revista Pensamiento Jurídico Nro.15. Universidad Nacional de Colombia.

Revista Civilizar (2009) Nro. 19. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.

Revista Civilizar (2005) Nro. 8. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá

Revista Temas Socio Jurídicos (2008), Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga.

Revista Pensamiento Jurídico (2002) Nro.15. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Santofimio, J.(2003). *Tratado de derecho Administrativo, Tercera Edición*, Bogotá, editorial Universidad Externado de Colombia

Soler, I. & Jiménez, W. (2009, enero-junio). “La Acción de Repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y sombras”. *Revista civilizar* No. 19. Universidad Sergio Arboleda.

Torres, L (2005, junio). Bogotá: “Se justifica la Acción de Repetición: Comentarios críticos a la ley 678 de 2001 y propuestas de reforma” *Revista civilizar* Nro. 8. Universidad Sergio Arboleda.

Torres, L (2008, marzo). Bucaramanga: “Se justifica la Acción de Repetición: Comentarios críticos a la ley 678 de 2001 y propuestas de reforma” *Revista Temas Socio Jurídicos*. Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Universidad Santo Tomas, (2008) *Metodología de la Investigación Jurídica* (No 56, pp. 8-9)

Vargas, B (2004), “Análisis de la eficacia de la Acción de Reparación en Colombia”, Tesis de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Bogotá.

Zarate, J.D. (1996). *Acción de Repetición en la Constitución de 1991*. Tesis de Maestría no publicada. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.