

LA EFICACIA DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA Y LA ACCION DE
REPETICION EN LOS MUNICIPIOS DE NARIÑO

WILSON ALEJANDRO GALVIS ROSERO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
Trabajo de Grado para optar por el título de
Especialista en Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

PASTO

2011

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en este ensayo, son de responsabilidad exclusivo del autor”

Art. 1º del Acuerdo No. 324 del 11 de octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Noviembre de 2011

Dedicatoria.

Valga este esfuerzo para dedicárselo a toda mi familia pasada, presente y futura, a mis amigos, compañeros, colegas y todos lo que me colaboraron para llevarlo a cabo. Para todos, agradecimientos profundos.

Alejandro Galvis.

CONTENIDO

PAG.

RESUMEN

ABSTRACT

I.	BREVE ABORDAJE SOBRE EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA	
	COLOMBIANA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO	15
1.1.	Una Institución Heredada del Viejo Mundo.	15
1.2.	Concepción y Desarrollo Constitucional del Municipio en Colombia	17
1.3.	Constitución de 1991, el nuevo tiempo del Municipio.....	22
1.1.1.	Fines del Estado y Principios rectores de la Administración Municipal y otras disposiciones constitucionales.....	23
1.1.2.	La Descentralización y las funciones y atribuciones municipales	25
II.	MECANISMOS DE DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO:	
	LLAMAMIENTO EN GARANTIA Y ACCION DE REPETICION	29

2.1.	La Responsabilidad de los agentes.....	29	
2.2.	El Llamamiento en Garantía y la Acción de Repetición.....	32	
2.3.	Llamamiento en Garantía: Naturaleza jurídica	32	
2.4.	Formalidades del llamamiento en garantía.....	37	
2.5.	Acción de Repetición: Naturaleza Jurídica.....	40	
2.6.	Trámite de la Acción de Repetición.....	44	
 III. EFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y DEL			
LLAMAMIENTO EN GARANTÍA COMO MÉTODOS DE			
DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO			47
3.1.	La defensa del patrimonio público.....	47	
3.2.	Alcances del dolo y la culpa grave	49	
3.3.	Ampliaciones del alcance de la repetición	55	
3.4.	Señales de autoritarismo legal	59	

3.5. Quimera jurídica	64
-----------------------------	----

IV. LOS MUNICIPIOS DE NARIÑO COMO SUJETO ACTIVOS EN LOS ESTRADOS JUDICIALES EN GARANTÍA DEL TESORO PÚBLICO	68
---	-----------

4.1. Muestra estadística inicial	68
--	----

4.2. Análisis de Casos	69
------------------------------	----

4.3. Casos especiales	72
-----------------------------	----

CONCLUSIONES	76
--------------------	----

BIBLIOGRAFIA	79
--------------------	----

GLOSARIO

Municipio. Entidad territorial fundamental de la organización político administrativa del Estado, con autonomía política Fiscal y Administrativa dentro de los límites que consagra la Constitución y la ley.

Jurisdicción. Potestad, derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el Derecho en el caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable una controversia, que es ejercida en forma exclusiva por los tribunales de justicia integrados por jueces autónomos e independientes.

Contencioso administrativo. Orden jurisdiccional que se encarga de controlar la correcta actuación de la Administración, con pleno sometimiento a la ley y al derecho; así como de la resolución de los posibles conflictos entre la Administración y los ciudadanos, mediante la interposición de los correspondientes recursos contenciosos-administrativos por cualquier persona en defensa de sus derechos e intereses, cuando estos se hayan visto lesionados por la actuación (o la falta de ella) de la Administración.

Perjuicios. Efecto de causar daño material o moral

Responsabilidad. La responsabilidad jurídica es la imputabilidad jurídica de un hecho jurídico causada por la culpabilidad (dolosa o no) de la persona o por el simple acaecimiento del hecho desligado de la culpabilidad (responsabilidad objetiva); que supone el nacimiento de obligaciones para el imputado, y el

nacimiento de derechos para el sujeto que se encuentre en posición de reclamarlas.

Patrimonio público. Conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es el Estado, ya sea en forma directa a indirecta (a través de organismos descentralizados a sociedades mercantiles del Estado) que le sirven para el cumplimiento de sus actividades y cometidos.

Competencia. Es la cualidad que legitima a un órgano judicial, para conocer de un determinado asunto, con exclusión de los demás órganos judiciales de la misma rama de la jurisdicción.

RESUMEN

El presente trabajo indaga, a partir de los resultados de la investigación judicial cualitativa realizada por el CISJUREP, sobre la eficacia del Llamamiento en Garantía y de la Acción de Repetición como herramientas que tienen las entidades estatales, y especialmente los municipios, para procurar la responsabilidad de sus agentes respecto de los daños que por dolo o culpa grave de estos, deben asumir las entidades municipales en el departamento de Nariño.

ABSTRACT

The present work investigates, from the results of the judicial qualitative investigation realized by the CISJUREP, on the efficiency of the Call in Guarantee and of the Action of Repetition as tools that have the state entities, and specially the municipalities, to try the responsibility of his agents respect of the hurts that for deceit or he blames seriously for these, they must assume the municipal entities in Nariño's department

INTRODUCCIÓN

La extensión geográfica de Colombia, y su diversidad a diferentes niveles, siempre han constituido un reto especial a la hora de darle uniformidad y alcance a las acciones del Estado. Las difíciles condiciones en que se constituyó la república, los intereses que se establecieron de región a región, los celos comarcanos y la desconfianza por la capacidad del poder central, sumieron durante largos años al país en una serie de confrontaciones fratricidas.

Sin embargo desde los tiempos coloniales, los llamados *ayuntamientos* fueron los entes a través de los cuales se implantó la autoridad de ultramar. De cierta manera eso atomizó el poder de los territorios de la colonia y fundó en cada uno de ellos factores particulares de poder. Así, las que con el tiempo se llegaron a denominar entidades territoriales, deben su existencia al sempiterno anhelo de darle mayor inclusión de los ciudadanos en la construcción de la nación, y en la posibilidad de decidir los destinos de los lugares que habitan, así como de darle una mayor eficiencia a los planes y objetivos del Estado.

En ese orden de ideas se ha intentado implantar en el ordenamiento jurídico político, un nivel de descentralización, en el cual, los municipios cimenten la estructura de la nación, y cuya función administrativa sea la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, ya que son los entes territoriales primarios desde donde los ciudadanos ejercen sus derechos, materializan su participación, y además es el ente territorial a través del cual la nación canaliza la distribución sus recursos.

Sin embargo y lastimosamente, los municipios, convertidos en nidos de corrupción e ineficiencia administrativa, son escenarios de acciones erradas y/o malintencionadas que dan como resultado un abultado número de procesos en contra de los municipios, y cuando estos resultan condenados deben asumir considerable gastos. Muchos de los casos se deben a las actuaciones de sus agentes, lo cual da lugar a la indagación acerca de la responsabilidad que estos asumen frente a sus actos, responsabilidad que le compete demandar a las entidades públicas, en este caso los municipios, a través de las figuras jurídicas del llamamiento en garantía y la acción de repetición.

En este momento es preciso citar el trabajo de investigación realizado por el Grupo del CISJUREP, integrado por los observatorios de Tutela, que fue el piloto, y cuya experiencia alentó el surgimiento de distintos observatorios entre ellos el de Derecho Administrativo. El trabajo e informe realizado por el Abogado especialista Hamilton Burgos, en el marco de este último observatorio, es la fuente más cercana y cuantitativamente clara que sirve de guía para elaborar el presente trabajo, en tanto aporta los datos obtenidos mediante el sondeo de los procesos, cuyos expedientes descansan en poder de la relatoría del Tribunal Administrativo de Nariño y los Juzgados del departamento.

Dicha información cuantitativa evidencia la participación de los diferentes actores que acuden a la jurisdicción administrativa en Nariño, así como de las vías jurídicas que se usan, y las que implican vinculación de los sujetos pasivos. La información señala los puntos sensibles de la administración en su actividad, que en últimas precisan la intervención de la jurisdicción contenciosa administrativa.¹

¹ Sin temor a dudas se puede afirmar, a partir de los informes del Observatorio en Derecho Administrativo, que los derechos laborales de los funcionarios del Estado y las presentaciones y las prestaciones que de ellas resultan, son los más vulnerados, situación que se enmarca en un fenómeno crítico que afecta a un país de instituciones de dudoso montaje y movidas por intereses

Entre las situaciones destacables de dicha información encontramos que los municipios del Departamento de Nariño, son sujetos procesales a menudo, lo que hace pensar en serios desajustes jurídicos y administrativos al interior de esas entidades.

Por lo tanto, en el presente trabajo volcamos la mirada sobre esos asuntos en especial, considerándolos de gran importancia, debido a que muchos de ellos terminan en sentencias condenatorias contra los municipios, los cuales deben asumir onerosas responsabilidades, situación que va en franco detrimento de las arcas públicas, pues además, que en muchos casos, los agentes o ex agentes del Estado no son llamados a responder por los actos que llevan a tales desenlaces.

poco fiables. Vease. OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL “JURE” PROYECTO ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN NARIÑO – SEGUNDA ETAPA INFORME FINAL. Pasto. CISJUREP. Agosto 2008.

I. BREVE ABORDAJE SOBRE EL MUNICIPIO COMO INSTITUCION EN LA HISTORIA COLOMBIANA Y EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1. Una Institución Heredada del Viejo Mundo.

Una vez instalada la conquista en tierras americanas, la Corona española, determinó que la institucionalidad para el manejo y administración de sus dominios en ultramar, partiría de los modelos tradicionalmente empleados en los reinos peninsulares, con evidente predominio de lo castellano. En la cabeza de la pirámide que para tal efecto se formó, se encontraba la institución suprema: la ciudad, considerada por muchos historiadores como la expresión de la organización conocida hoy como municipio. La ciudad constituía el núcleo poblacional más completo, en todo los ordenes: político, militar, religioso, poblacional, comercial y jurisdiccional, poseedora de una gran autonomía, pero que en definitiva tenía una dependencia directa del Rey, supremo juez, legislador y gobernante, siempre interesado en centralizar el poder, preservando los derechos de la alta nobleza, pero manejándolo con estrategias como los privilegios otorgados a las ciudades²

Capitulaciones de descubrimiento nuevo y población concedían al adelantado facultades para repartir tierras y encomendar indios. Llegó a formarse todo un código colonial de población, en el que se expidieron hasta 104 instrucciones, muy prolijas, sobre el modo de fundar y organizar pueblos. La culminación de tales reglamentaciones son las "Ordenanzas de nuevo descubrimiento y nueva población" promulgadas por Felipe II en 1573. En dichas normas es constante la preocupación tanto porque los

² VILLAR BORDA Luis, *Democracia Municipal*. Madrid, Taravilla, 1984, p. 101

*españoles arraiguen en las nuevas poblaciones, como porque los indios sean reducidos a poblados*³.

Se distinguieron dos clases de ciudades, metropolitanas y sufragáneas, además de villas y lugares, gobernadas por cabildos, que fueron las instituciones que se implantaron, siguiendo el modelo de la península. El cabildo era una institución que funcionaba bien en la colonia, pues les daba a los pobladores la posibilidad de organizar el crecimiento de los asentamientos, atendía las necesidades locales y que mediaba entre la corona y los pobladores. El primer Cabildo de cada nueva población era nombrado por los descubridores, en adelante, fue lo ordinario que los regidores eligiesen a quienes habían de sucederles, pero también se presentaron los casos en que formaron unas juntas electorales. El Cabildo tuvo un papel tan destacado como en el antiguo municipio de Castilla, en defensa de la autonomía local y como contrapeso frente al poder aristocrático y burocrático tanto de la localidad como de la corona. Empero, ya en el siglo XVI se desarrolló el régimen de venta, de manera que los empleos se subastaban, y los ganadores que obtenían el destino en las pujas lo heredaban a sus descendientes.

Al tiempo que la Corona propugnaba por la población de sus colonias de ultramar con españoles, determinó a mediados del siglo XVI reducir la población indígena a núcleos urbanos organizados de manera similar a la utilizada por los asentamientos de españoles o blancos. El objetivo era concentrar la mano de obra indígena que precisaban los proyectos de explotación de la colonia, al tiempo que los evangelizaban, es decir, componían el cerco físico, mental y espiritual sobre los dominados.

1.2. Concepción y Desarrollo Constitucional del Municipio en Colombia.

³ Idem.

Hacia 1810, los cabildos de la Nueva Granada, fueron sumamente importantes en las declaraciones de independencia, ya que fueron esos cuerpos institucionales, en unos casos, y en otros casos juntas de notables, quienes tomaron la batuta del proceso emancipatorio. Nombraron juntas de gobierno y, luego de levantar acta solemne de todo lo ocurrido, procedieron a la redacción y expedición de sus propias constituciones. Jaime Orlando Santofimio en su libro *Bases Constitucionales del Régimen Municipal* nos asegura que el momento máximo del proceso de autonomía política y administrativa se produjo en 1810, y lo explica así:

El rompimiento con la metrópoli, de hecho estructura un municipio independiente, al ejecutar sus propias decisiones, en el decir de Uribe Uribe: «[...] reasumieron la soberanía popular que en ellos se hallaba latente [...]».

Sin embargo, empobrecido por la misma situación del contexto granadino, con una economía de guerra, su labor, función y empeño fueron exclusivamente el de la causa independista. El conocer, el vivir, el sentir la plenitud del autonomismo, produjo en los granadinos una explosión libertaria que se proyectó en los primeros ordenamientos constitucionales de algunas provincias, infortunadamente extinguido por fuerzas externas a los intereses municipales en las Cartas de 1821, 1830, 1832 y 1843...».⁴

Las constituciones de 1821, de 1830, 1832 y 1843 que se podrían denominar centralistas, a pesar de su orientación a la defensa y reconocimiento de los derechos humanos y de las libertades públicas, destruyeron los niveles de

⁴ SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Bases constitucionales del Régimen Municipal*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993, p. 57.

autonomía logrados por las municipalidades por su papel durante los procesos de Independencia. La Constitución de Cúcuta (1821), determinaba que la soberanía residía en la Nación, y establecía el mandato de un gobernador sobre las provincias, cantones y parroquias o distritos parroquiales y una tutoría del poder central sobre sus asuntos. En la Constitución de 1830 se mantuvo la Soberanía en cabeza de la Nación y dividido como en 1821 en departamentos, provincias, cantones y parroquias, que es un sistema jerarquizado que, como dicen los autores, hace desaparecer por completo la autonomía municipal⁵

En el transcurso de la vigencia de la Constitución de 1843, la expedición de la Ley de 3 de junio de 1848, conocida como la Ley Orgánica de la Administración y Régimen Municipal, expedida para establecer criterios de distinción entre la administración central y la local. Herrera Llanos⁶ citando a Santofimio destaca lo siguiente:

En cita del autor, la norma definía a la «administración municipal» como «[...] el gobierno particular de las provincias, cantones y distritos parroquiales, distinto al régimen político general a que están sujetos como partes integrantes de la Nación», y se refería, igualmente, a los Distritos Parroquiales, que eran creados por las cámaras provinciales, advirtiendo que los asuntos referentes a sus negocios, que constituían materia u objeto de la administración local, estarían a cargo de un cabildo que se conformaba y regía por los parámetros indicados en esa misma ley. Estos distritos parroquiales –en la referencia del autor citado– tenían las más amplias competencias administrativas, políticas y financieras, lo cual les permitía ejercer la potestad impositiva, y por la forma de su integración ya se podía observar la amplia participación del pueblo en las decisiones de su vida comunitaria, todo lo cual –a su juicio– ayudó a desatar lo que él llama

⁵ VILLAR BORDA Luis, *Democracia Municipal*. Madrid, Taravilla, 1984, p. 119

⁶ Idem ant.

«la inevitable promulgación de un nuevo texto constitucional, acorde con las necesidades del país», vale decir, el surgimiento de la Constitución federalista de 1853.

La Constitución de 1853, influida doctrinariamente por las revoluciones europeas de 1848, consagró libertades individuales y municipales sin precedentes e inició un periodo de florecimiento constitucional que se presentaba desaforado frente a los regímenes centralistas impuestos hasta el momento, en el nivel de las provincias, al punto que en ocasiones se extendió a los municipios.⁷ La Constitución de Rionegro, que puede ser el punto más alto que alcanzó la organización federalista en la historia del país, dejó en manos de los Estados soberanos, la autonomía necesaria para el manejo de sus asuntos a través de las múltiples provincias y localidades municipales en que se subdividió. Autores como Santofimio afirman que:

⁷ El artículo 10 de la Constitución dispuso: "La República reserva a la provincia el poder municipal en toda su plenitud". El 48 agregó: "Cada provincia tendrá el poder constitucional bastante para disponer de lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior". De esta manera, las provincias quedaron facultadas para expedir sus propias constituciones. Algunas de las constituciones provinciales reconocieron incluso a los cabildos el derecho de "constituirse" (Socorro, Casanare), con amplísimas competencias en lo relativo a su gobierno interno. Connotados hombres públicos de la época aplaudieron el auge de la vida local: "El elemento vital de un Estado es el poder municipal" (Rafael Núñez). "El modo de acelerar la educación administrativa de los pueblos es dándoles la práctica de los negocios" (Rafael Murillo Toro); "Ningún pueblo aprende la costumbre de las instituciones municipales en donde las instituciones municipales no se establecen. Todo lo que el pueblo aprende, lo aprende practicándolo" (Florentino González). HERNÁNDEZ BECERRA Op. Cit.

«[...] este período de la vida municipal, es de los más significativos en nuestra cultura política, infortunadamente su efimeridad no le permitió proyectar con eficacia su profundidad social e ideológica. López –se refiere a López Michelsen– es bastante claro al identificar el instante federalista en nuestro país: ‘[...] la concepción es majestuosa. Se concibe una república consagrada principalmente a la educación para formar ciudadanos que puedan disfrutar plena y responsablemente de las libertades y garantías sociales [...]’».⁸

Por su parte la Constitución de 1886 de carácter absolutamente conservador enarboló la bandera de lo que se denominó en su momento *La Regeneración* y se dio a la tarea de recular con todas las disposiciones que sobre la organización del Estado había edificado el efímero periodo de Federalismo en Colombia. Así que se consagró el carácter unitario de la Nación a través de la reunificación del territorio nacional y el Presidencialismo, bajo la fórmula de un ejecutivo fuerte de ascendencia nacional, una legislación y una justicia centralizada. Los Estados se convirtieron en departamentos divididos en provincias y éstas en distritos municipales. Lo atinente al patrimonio público también fue objeto de reforma ya que la capacidad impositiva pasó a ser monopolio del Congreso, y sólo con el tiempo las asambleas departamentales y concejos municipales tuvieron la administración de algunos impuestos para la subsistencia seccional y local⁹

No obstante las numerosas reformas introducidas a la Constitución de 1886, la parte relativa al régimen departamental y municipal sólo fue objeto de superficiales retoques. La ley 149 de 1888 consagró un estatuto municipal para toda la República que reproducía el código político y municipal del Estado de

⁸ SANTOFIMIO, *op. cit.*, p. 65.

⁹HERRERA LLANOS. Op Cit.

Cundinamarca, luego en el acto legislativo N° 3 de 1910 se suprimieron las entidades territoriales creadas durante el gobierno de Reyes; se fijaron requisitos para la creación de departamentos y se declaró que estos tendrían independencia para la administración de sus propios asuntos, de manera que sus bienes y rentas, así como la de los municipios, eran de su propiedad exclusiva, con las mismas garantías de los particulares.

Al final del segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo, la reforma constitucional de 1945 revisó la estructura y organización del Estado colombiano y realizó algunas reformas al régimen departamental y municipal, y se abrió la posibilidad de clasificar a los municipios con base en su renta y el número de habitantes. Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo en 1968, se reformó la Constitución, y se estableció la tutela administrativa de los departamentos sobre los municipios, creó instituciones que implicaron la integración de las localidades y regiones como las juntas administradoras locales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, se entregó la facultad al legislador para distribuir, a través de la figura del *Situado Fiscal*, los servicios públicos entre la Nación, los departamentos y los municipios, y entregó facultades a los gobernadores y alcaldes para crear establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales y sociedades de economía mixta de los respectivos órdenes territoriales.¹⁰

Hacia la década de los ochenta, surge un movimiento administrativo que trata de sacar, del ya centenario estancamiento, a la institución municipal. “Ante tal expectativa se encontraba el país cuando avino todo el proceso social y político que impulsó la reforma Constitucional de 1991.”¹¹

¹⁰ Herrera Llanos. Op. Cit.

¹¹ Las leyes 14 de 1983, 50 de 1984 y la 55 de 1985, trataron sobre el fortalecimiento de los fiscos municipales, el funcionamiento del presupuesto público y el ordenamiento de las finanzas del Estado. El acto legislativo N° 01 de enero 9 de 1986, tuvo como objetivo fue la instauración de la

1.3. La Constitución de 1991 ¿El nuevo tiempo del Municipio.

Si bien esta última Constitución no abandona la estructura básicamente unitarista, impuesta y defendida por el establecimiento nacional durante cien años, que se pretendía trocar, el Municipio colombiano, sin lugar a dudas, se fortaleció con la nueva Carta, por cuanto la democracia participativa, como principio fundamental y finalidad esencial del nuevo Estado colombiano, requería que este ente alcanzase la fortaleza suficiente para garantizarla y hacerla concreta. Al disponer que se debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”¹², se reitera ese propósito. A lo largo del texto de la Constitución se crean instituciones con interesantes tendencias de democracia participativa tales como la iniciativa popular, el referéndum, las consultas populares y la revocatoria del mandato, que tienen por objetivo aproximar al ciudadano del común al andamiaje de la cosa pública.

Para superar el excesivo centralismo, la nueva Carta fijó como objetivos: el reconocimiento de la autonomía regional; el acercamiento del Estado a los individuos; la racionalización de las actividades de organismos nacionales, a través de la figura de *la desconcentración*, el aumento de los recursos para las

elección popular de alcaldes y consultas populares. La ley 11 de 1986, estatuto básico de la administración municipal, desarrollado por el decreto 1333 de 1986. La ley 12 de ese mismo año, sobre Cesión del Impuesto del Valor Agregado (IVA); la ley 78 de 1986, sobre desarrollo de la elección popular de alcaldes, debidamente complementada por la 49 de 1987 y, finalmente, las leyes 77, 78, 80 y 81 de 1987, que desarrollaron el estatuto de la descentralización según el traslado de los diversos servicios públicos, inspección y vigilancia de la urbanización y construcción, el transporte urbano municipal y funciones especiales conjuntas del Instituto de Bienestar Familiar y los municipios. Idem.

¹² POVEDA, Abdón. Planeación y desarrollo en el ámbito municipal. Bogotá: ESAP S.f

entidades territoriales y el diseño de instrumentos que disminuyan el desequilibrio regional. En los artículos 311 a 321 de la Constitución, se establecen normas que rigen el funcionamiento del Municipio en lo relativo a la elección de sus propias autoridades, la distribución de recursos y la fijación de normas en el mismo sentido, de concederle al Municipio la capacidad de fijar tributos a través de la corporación administrativa municipal (Concejo Municipal). No obstante, los contenidos constitucionales son sumamente globales y, por lo general, al ser objeto de interpretación legislativa no siempre se desarrollan de acuerdo con el pensar y el sentir del Constituyente.

1.3.1. Fines del Estado, Principios rectores de la Administración Municipal y otras disposiciones constitucionales

De la lectura de los artículos 286, 311 y 287 de la Carta Política se puede deducir la definición del Municipio como “una entidad territorial” con la característica de ser una “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” dotada de “autonomía para la gestión de sus intereses”, siempre de conformidad con la Constitución y la Ley.

Lo anterior significa que el Municipio colombiano es parte integrante de un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria con sectores territoriales, autónomos y sometidos al régimen jurídico nacional descrito en la Constitución y en la Ley, de los cuales, el llamado Municipio es la unidad básica o fundamental. Por lo tanto, a esa entidad fundamental de la división política y administrativa del Estado le corresponde, en su respectivo espacio, llevar a cabo la finalidad última del Estado, que es, a la letra del artículo 2 constitucional, la de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos o, como el mismo artículo 311 determina para el Municipio en particular, «prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que

*demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley».*¹³

El artículo 2 de la ley 136 de 1994, a su vez, establece que el municipio tiene como finalidad el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su respectivo territorio, entendiendo que los conceptos de «bienestar general» y «mejoramiento de la calidad de vida» cobijan lo que la Carta describe como prestación de servicios, construcción de obras, ordenamiento del desarrollo territorial, promoción de la participación comunitaria y mejoramiento social y cultural de los habitantes.

De conformidad con el artículo 5° de la Ley 136 de 1994, la organización y funcionamiento de los municipios debe desarrollarse en armonía con los principios que rigen la Función Administrativa, y la conducta de los servidores públicos, es decir, la eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad. Estas reglas dispuestas por el mandato del artículo 209 constitucional son concordantes y complementarios con los principios que rigen el ejercicio de las diferentes competencias municipales al tenor del artículo 288 constitucional y 4 de la Ley 136, que se refieren a las reglas de la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad.¹⁴Otras disposiciones contenidas en la Carta respecto al municipio remiten a la ley la forma concreta en que se desarrollan.¹⁵

¹³ Herrera Llanos. Op. Cit.

¹⁴ HERRERA LLANOS, Wilson, Las acciones protectoras de los Derechos, 2ª parte. Revista de Derecho, N°13, Barranquilla, Universidad del Norte, 2001, p. 202.

¹⁵ Así tenemos por mandato expreso de los artículos 288, 342 y 352 constitucionales, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y las materias sobre planeación y presupuesto se somete a lo establecido por las correspondientes leyes orgánicas. De la misma manera, los artículos 103 y 153 constitucionales, determinan que las instituciones y

Finalmente, en lo relativo a la distribución de recursos entre la Nación y los municipios, los tributos propios de éstos, los servicios públicos a su cargo, su personal, su contratación y el control interno y electoral, según los artículos 125 y transitorio 21, 152, literal c), 269, 313, numeral 4), 356, 357, 365 y transitorio 48 constitucionales, deberán someterse a las normas especiales que se dicten sobre esas materias.¹⁶

1.3.2. La Descentralización y las funciones y atribuciones municipales

Citando a la Honorable Corte constitucional:

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la

mecanismos de participación ciudadana. Respecto al endeudamiento interno y externo, se regula por la Ley tal como lo ordena el literal a) del numeral 19) del artículo 150 constitucional. Los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 constitucional someten a lo dispuesto por la Ley y sus decretos reglamentarios, lo pertinente a los regímenes salariales y prestaciones de sus servidores públicos, y por las normas vigentes que dicte el Congreso, si se trata de trabajadores oficiales.

¹⁶ Cabe destacar entre la legislación sobre el municipio las siguientes normas La Ley 388 de 1997 que estableció mecanismos idóneos de ordenamiento territorial promoviendo la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades administrativas y de planeación para lograr el cumplimiento de las respectivas obligaciones en el ordenamiento territorial como vía directa al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. La ley 550 de 1999 reguló instrumentos de intervención económica aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado. La ley 617 del año 2000 modificó parcialmente el estatuto municipal en cuanto a creación y categorización de municipios, su saneamiento fiscal, contratos, inhabilidades e incompatibilidades, reglas de transparencia de la gestión municipal. Herrera Llanos. Régimen Municipal Colombiano.

transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968¹⁷.

Dicho concepto de descentralización, en lo que a la vida municipal se refiere, se puede considerar desde varios puntos de vista, ya que se habla de descentralización administrativa, de descentralización política y descentralización económica.

La descentralización política es la transferencia de facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local sin que ello implique independencia respecto del gobierno central, o que las decisiones se tomen localmente.¹⁸.

Respecto a la descentralización política, se tiene como requisito que las autoridades a las cuales se hace la transferencia de facultades, deben ser elegidas por los pobladores de la región. Dichas facultades, transferidas en virtud de la descentralización política, serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los cuales se transfieran las competencias), y deberán responder ante los pobladores que los eligieron. No obstante lo anterior,

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-727/00, M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

¹⁸ FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio. Una Nueva Concepción Del Municipio Colombiano. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad De Derecho Bogota D.C. 2005

en los entes puede darse la coexistencia de funciones en las que las autoridades locales pueden ser completamente autónomas y otras en las cuales tendrán que responder ante el gobierno central o actuar bajo la tutela de éste.¹⁹

La descentralización económica consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. Bajo esta premisa, se puede considerar la privatización como una forma de descentralización, siempre que mantenga mecanismos de mercado competitivo.

La Constitución en su artículo 311 indica que al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde:

- a) Prestar los servicios públicos que determine la ley;*
- b) Construir las obras que demande el progreso local;*
- c) Ordenar el desarrollo de su territorio;*
- d) Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; y,*
- e) Cumplir todas las funciones que le atribuya la Constitución y las leyes.*

El artículo 356 de la Constitución otorgó al legislador la potestad de fijar, por iniciativa gubernamental, los servicios que han de corresponder a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, por lo que la Ley 60 de agosto 12

¹⁹ Idem

de 1993 dictó normas orgánicas de distribución de competencias y recursos, de manera que, en el caso de los municipios, determinó que a éstos corresponde, a través de su sector central o descentralizado, la dirección, prestación o participación en la prestación de los servicios públicos correspondientes al sector educativo, de salud, de agua potable y saneamiento básico, de vivienda de interés social y de otros recogidos igualmente por el régimen municipal de la Ley 136 de 1994, que determinó como atribuciones municipales, en su artículo 3, la Administración de los asuntos municipales; la construcción de obras; la planificación del desarrollo económico, social y ambiental; solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación, deporte; velar por el adecuado manejo de los recursos naturales, y promover el mejoramiento económico de los habitantes de su territorio.²⁰

²⁰ Idem.

IV. MECANISMOS DE DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO LLAMAMIENTO EN GARANTIA Y ACCION DE REPETICION

2.1. La Responsabilidad de los agentes²¹

La responsabilidad del Estado y de sus agentes, su concepción, su estudio y consagración en el derecho colombiano, pasó por varios momentos, que van desde la irresponsabilidad del Estado y de sus agentes hasta la responsabilidad solidaria, es decir, que si el Estado es condenado a reparar o resarcir perjuicios causados por la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes o ex-agentes, éste debe adelantar la acción de repetición contra de dicho agente o ex-agente, para que asuma la responsabilidad que le corresponda con su propio peculio. A pesar de que el artículo 20 de la Constitución de 1886 ya preveía la acción de repetición y que estaba regulada por el Código de Procedimiento Civil (decretos 1400 y 2019 de 1970), el Código Contencioso Administrativo (decreto 01 de 1984), las leyes 3 y 11 de 1986, entre otras, y que la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (1962), y luego, la del Consejo de Estado (1974), sentaron precedente sobre la responsabilidad de los agentes estatales, éstas disposiciones no tuvieron eficacia práctica en la recuperación de los dineros públicos porque a la postre el régimen normativo era débil y los funcionarios que tenían a su cargo promover la acción evadían la obligación²².

²¹ La normatividad aplicable para determinar si el funcionario actuó con culpa grave o dolo, conforme los hechos o actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad, será la que entonces se encontraba vigente, es decir la Ley 446 de 1998 hasta agosto de 2001 y en adelante la Ley 678 de 2001.

²² MESTRE ORDÓNEZ Ida María y GARCES RESTREPO María Catalina, La Acción de Repetición y el Llamamiento en Garantía en la ley 678. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Abril 2004. Pg. 46

El proceso constituyente de 1991, que buscó un Estado más fuerte con los agentes que se veían inmersos en actos que implicaban, a la postre, responsabilidad de las entidades en las que prestaban sus servicios. En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente se expresaron argumentos del siguiente tenor:

Etimológica y jurídicamente, hay responsabilidad cuando hay incumplimiento de obligaciones, las cuales se tornan en deberes cuando se trata de empleados públicos. O como ha dicho la doctrina, los deberes son obligaciones cuando forman relación jurídica. Tanto las obligaciones como los deberes son conductas activas y pasivas, de acción y de omisión, de hacer y no hacer o parte de una prohibiciones, generales para todos los empleos, y especiales para determinados cargos.

Todas esas obligaciones, deberes y prohibiciones, como el desconocimiento de los derechos constitucional y legalmente reconocidos, pueden generar responsabilidad al empleado público, la cual puede ser penal, civil o patrimonial, administrativa disciplinaria, y política, esta última a los llamados altos funcionarios de la rama ejecutiva del Estado. Y todas ellas, con excepción de la política, son aplicables tanto a los empleados de la rama administrativa, como a los de la legislativa y jurisdiccional del poder público²³

En la Constitución Política de 1991, artículo 90 se “normatizó la responsabilidad del servidor público”,²⁴ imponiendo al Estado el deber de repetir cuando hubiere sido condenado a la reparación de un daño causado por la conducta dolosa o

²³ LEMOS SIMMONDS, Carlos. Principios y responsabilidad del empleado oficial. En Gaceta Judicial. Marzo 7 de 1991. p. 4

²⁴ Mecanismo de Repetición contra Servidores Públicos. Universidad de Medellín. <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM53632010/09.Capitulo6.pdf>

gravemente culposa de un agente suyo²⁵. El espectro legal se incrementó, con la expedición de la Ley 678 de 2001, reguladora de la acción de repetición y del llamamiento en garantía, como instituciones jurídicas moralizadoras de la función pública.

Pero a pesar del entusiasmo constituyente, respecto de los efectos que podían traer las instituciones jurídicas sobre la responsabilidad de los agentes del estado, el panorama es grisáceo, porque la acción de repetición no logra ser el mecanismo idóneo para recuperar los dineros públicos que pierde el Estado como consecuencia de la conducta de sus agentes.

Según la Sección Tercera del Consejo de Estado en el año 2006 se negaron 26 demandas, debido a negligencia de los encargados de instaurar la querrela, por lo cual se dejaron de percibir 2.000 millones de pesos (El Tiempo, 2007.²⁶).

Determinar la responsabilidad de los agentes o ex agentes es evidentemente el momento principal que marca la eficacia de la acción del Llamamiento en Garantía y de la Acción de Repetición, ya que solamente en el caso de que esta sea afirmativa, la mencionada acción llegará a término exitoso. A continuación se hace una reflexión sobre estas dos instituciones del derecho colombiano y sus

²⁵ Resulta interesante observar cómo en el seno de la Asamblea constituyente de 1991, en un principio, se busca la responsabilidad estatal en la actividad judicial, y cómo la tendencia paulatinamente se alcanza la convicción que dicha responsabilidad tienen lugar en acciones de otras circunstancias del Estado. Sobre ese tema conviene consultar en : MESTRE ORDÓNEZ Ida María y GARCÉS RESTREPO María Catalina, La Acción de Repetición y el Llamamiento en Garantía en la ley 678. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Abril 2004.

²⁶ SOLER PEDROZA, Israel, JIMÉNEZ, William Guillermo. La Acción de Repetición como mecanismo moralizador de la función pública, luces y sombras. Estado del arte. En Revista Civilizar, Vol. 9 Num. 16, Universidad Sergio Arboleda. Bogotá. enero –junio, 2009, pp. 79-83.

implicaciones en la actividad de los municipios como guardianes y defensores del patrimonio público.

2.2. El Llamamiento en Garantía y la Acción de Repetición.

Se parte de la convicción que el Estado se encuentra en la necesidad de procurar justicia al perseguir el reembolso y/o la indemnización del daño que padece por pagar la obligación de otro²⁷. En este sentido, el Llamamiento en Garantía y la Acción de Repetición, en materia administrativa, son un derecho y a la vez un deber del Estado para lograr el reembolso de lo pagado como consecuencia de un reconocimiento indemnizatorio ante una situación causada por un agente público que de manera previa de haya demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa y que esta lo haya declarado por medio de sentencia, e inclusive mediante conciliación extrajudicial.

2.2.1. Llamamiento en Garantía: Naturaleza jurídica

El llamamiento en garantía es un instrumento procesal, en origen, de carácter privado, que permite, a la parte condenada a pagar indemnizaciones, convocar a un tercero al proceso, para que responda por las acciones que redundaron en la afectación económica de dicha parte. Así el llamamiento en garantía, para los procesos ordinarios civiles está contenido en el artículo 57 del Código de Procedimiento Civil. De esta figura la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

(...) a término de lo establecido por los artículos 54 a 57 del Código de Procedimiento Civil, con el llamamiento en garantía la relación procesal en trámite recibe por lo general una nueva pretensión de parte que, junto con

²⁷ En el caso de esta monografía el “otro” que causa el daño que repara injustamente el Estado es cualquier funcionario del ente territorial municipio

*la deducida inicialmente, deben ser materia de la resolución en la sentencia que al respectivo proceso le ponga fin, sentencia que por tanto y en la medida en que sea de fondo respecto de ambas, hará tránsito a cosa juzgada por lo que toca con la relación material que liga al demandante inicial con su demandado, así como también con la existente entre el tercero citado y la parte que provocó el llamamiento.*²⁸

Por su parte, en materia de procesos contenciosos administrativos de reparación directa y contractual, el llamamiento en garantía está previsto en los artículos 146 y 217 del Código Contencioso Administrativo, siguiendo el régimen establecido en los artículos 50 a 57 del Código de Procedimiento Civil. Por otro lado, el artículo 19 de la Ley 678 de 2001 contempla la posibilidad de solicitar el llamamiento en garantía dentro de los procesos de responsabilidad del Estado que se refieran a litigios contractuales, de reparación directa, y nulidad y restablecimiento del derecho. Por consiguiente, esta figura de llamamiento a un tercero puede presentarse en los procesos que persiguen la indemnización de los perjuicios ocasionados a los particulares o a la administración pública²⁹.

Posteriormente el Llamamiento en Garantía fue introducido en la ley 678 de 2001, que regula la responsabilidad de los agentes del Estado con el siguiente texto:

²⁸ Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 064 del 12 de julio de 1995. M.P. Carlos Esteban Jaramillo Schloss. Gaceta Judicial 2476, pág. 103.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 23 de marzo de 2001. Expediente AG-2401. Radicación 76001-23-31-000-1999-2401-01.

<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia2001/acciongrupo003.htm>

Art. 19. 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.

En cuanto a la naturaleza del llamamiento en garantía, el autor Torres Calderón afirma que para las entidades estatales, esta tiene un carácter eminentemente público, a pesar de que su génesis sea el derecho privado:

2.3. Las acciones civiles son, por naturaleza, voluntarios y de carácter patrimonial, pues, ningún particular está obligado a demandar en defensa de los derechos patrimoniales, y aun, puede renunciar a estos derechos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 y 150 del código civil. Por el contrario la acción de repetición es obligatoria

2.4. *Las acciones civiles son, por regla general, desistibles, la acción de repetición no es desistible*³⁰

Con el llamamiento en garantía se pretende tener un mecanismo procesal: expedito, pues permite que la responsabilidad del agente del Estado se decida en la sentencia que concluye el proceso entre el particular afectado y el Estado; idóneo, en tanto contribuye en forma notoria a la economía procesal, a la descongestión de los despachos judiciales y evita a la entidad demandada la iniciación de un nuevo proceso en ejercicio de la acción de repetición ya que en el mismo se define en forma concreta si el comportamiento del llamado en garantía fue doloso o gravemente culposo³¹.

³⁰ Torres Calderón, Leonardo Augusto. ¿Se Justifica la acción e repetición? Comentarios a la ley 678 de 2001. En CIVILIZAR Revista de difusión científica. Universidad Sergio Arboleda Bogotá Junio 2005. <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar>.

³¹ Con el ánimo de facilitar la prueba de la culpa grave y el dolo, la Ley 678 en sus artículos 5° y 6° consagra las siguientes presunciones:

Artículo 5°: Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas: 1. Obrar con desviación de poder. 2. 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. 3. 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. 4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

Artículo 6°: Culpa grave. La conducta del agente de l Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de

El llamamiento en garantía, se puede efectuar cuando entre la entidad estatal llamante y el individuo llamado, existe una relación jurídica de garantía de orden real o personal, es decir un nexo de causalidad del que surge a cargo de aquel la obligación de resarcir un perjuicio o de efectuar un pago que le fue impuesto al Estado en la sentencia que decide el respectivo proceso. Sobre la responsabilidad del llamado en garantía debe existir al menos prueba sumaria, de que esta surgió por una conducta realizada con dolo o culpa grave, por lo tanto el Estado, es decir, la entidad llamante o el Ministerio Público, tiene la carga de indicar mediante la prueba respectiva los hechos, situaciones o informaciones que indiquen un comportamiento doloso o gravemente culposo.³²

Vale señalar que para la entidad estatal condenada patrimonialmente por una sentencia a causa del comportamiento de uno de sus funcionarios, debe, ineludiblemente, iniciar la acción de repetición o llamar en garantía a los agentes que hayan causado el detrimento. Esa obligatoriedad del llamamiento cobija al funcionario que tenga a su cargo iniciar esta instancia y de llegar a omitirla, será sancionado disciplinariamente.

una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones. Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas: 1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable. 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

³² Concejo de Estado Villamizar.

Es importante aclarar, por una parte, que la entidad pública no puede llamar en garantía al agente, si dentro de la contestación de la demanda, esta propuso como excepciones la culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, que son causales eximentes de responsabilidad. Por otro lado el llamamiento en garantía es preclusivo, es decir, sólo puede ejercitarse hasta antes de finalizar el término probatorio del proceso de responsabilidad del Estado. Si por razones formales, la solicitud del llamamiento en garantía es rechazada, y el periodo probatorio llega a su fin sin que se subsane la situación que origina el rechazo, es posible que la entidad pública condenada, el Ministerio Público o el Ministerio de Justicia en los casos en que la ley lo permite, demanden posteriormente al funcionario cuestionado en acción de repetición.

2.2.2. Formalidades del llamamiento en garantía.

En cuanto al procedimiento establecido para llamar en garantía, se deben observar las normas del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado limitó sus alcances en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

3. Se recurre al Código de Procedimiento Civil, en materia de llamamiento en garantía, dado que tal institución no se encuentra regulada por el C.C.A., aunque sí autorizada por el artículo 54 del Decreto 2304 de 1989, "siempre que ello sea compatible con la índole o naturaleza de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo". De tiempo atrás, la Sala ha interpretado el alcance de los artículos 55, 56 y 57 del C. de P.C., para afirmar que "si se leen con detenimiento estas normas, se impone concluir que en parte alguna se manda que al hacer el llamamiento en garantía se acredite, así sea sumariamente la exigencia del derecho. Esto último se ordena para la denuncia del pleito (artículo 54 del C. de P.C.), pero el artículo 57 de la

*misma obra sólo dispone la sujeción a lo dispuesto en los dos artículos anteriores, es decir, que el 54 queda excluido.*³³

El llamamiento en garantía, lo conoce el juez ante el que se tramita el proceso de responsabilidad del Estado, y sus actuaciones se llevan en cuaderno separado y paralelamente al proceso principal (Artículo 20 ley 678 de 2001)

El Consejo de Estado a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en auto de 1° de julio de 1993, expediente N° 8451, con ponencia del consejero Daniel Suárez Hernández, indicó puntos importantes de las formalidades del llamamiento en garantía como la identificación del llamante, la indicación de los lugares para notificar al llamado, la precisión de los hechos (se puede remitir a los indicados en la demanda principal referentes al llamado³⁴) y fundamentos para hacer el llamamiento el aporte de prueba siquiera sumaria para sustentar el llamamiento.³⁵

Sin embargo si como conclusión del debate probatorio, la entidad del Estado considera que el llamamiento de garantía fue infundado, puede desistir según lo estipulado en los artículos 344 y 245 del Código de Procedimiento Civil, y una vez haya desistido del llamamiento en garantía no es posible, a futuro, demandar al mismo funcionario en acción de repetición.³⁶

³³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Auto de 27 de agosto de 1993. Exp. N° 8660. Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.

³⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA auto de (7) de junio de dos mil uno (2001). Exp No.0353-01Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

³⁵ CONSEJO DE ESTADO, Ibidem.

³⁶ República de Colombia. Programa presidencial de lucha contra la corrupción. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de defensa judicial de la nación Cartilla del Llamamiento en Garantía.

Ahora bien, el proceso principal en el cual se demanda al Estado por su responsabilidad, puede terminar mediante una conciliación, caso en el cual, el proceso de llamamiento continúa su trámite hasta llegar a una sentencia. Al respecto, el artículo 105 de la Ley 446 de 1998, exige que, el llamado en garantía, en caso de estar presente en la audiencia en la que las partes principales concilian las pretensiones, se pronuncie acerca de la conciliación celebrada. Si la aprueba se infiere que acepta su responsabilidad; si la rechaza el proceso seguirá entre la entidad demandada y éste, y la providencia que define materialmente la culpa o el dolo del llamado en garantía constituye pronunciamiento definitivo con efectos de cosa juzgada y ahorra la demanda en acción de repetición. A su vez, si la decisión es favorable al funcionario o ex funcionario llamado en garantía, ni la entidad pública en la que prestó sus servicios, ni el Ministerio Público, ni el Ministerio de Justicia y del Derecho en los casos en que la ley lo autoriza, pueden demandar posteriormente en acción de repetición.

Sin embargo así como el litigio principal, la entidad afectada y el funcionario llamado en garantía, también pueden conciliar en una audiencia posterior, o inclusive, en la misma audiencia en la que se pretendan conciliar las pretensiones del demandante inicial. En el caso de que la entidad pague la suma acordada con el particular y el llamado se niegue a pagar la que le corresponde, se procede a ejecutarlo³⁷.

En la audiencia de conciliación de las pretensiones principales, se puede fijar un plazo a favor del llamado en garantía, para el cumplimiento de lo conciliado, el cual empieza a correr a partir de la fecha en que la entidad haga el pago a la persona demandante y la administración sólo podrá exigir el pago, por parte del llamado una vez expire el plazo estipulado en el acta de conciliación.

³⁷ Pueden consultarse las sentencias de diciembre 9 de 1993 (exp. No. 7818, M.P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo) y de julio 25 de 1994 (exp. No. 8483, M.P.: Dr. Carlos Betancur Jaramillo).

El auto aprobatorio de la conciliación, la sentencia condenatoria contra el funcionario llamado en garantía, junto con la constancia de pago al beneficiario, prestarán mérito ejecutivo; y las medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes, y la inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, proceden tanto en el llamamiento en garantía como en la acción de repetición.

2.2.3. Acción de Repetición: Naturaleza Jurídica

Repetir, desde un el ángulo jurídico de la acción, implica reclamar contra tercero, el pago que padeció el reclamante, definición que se adecua al concepto jurídico que en derecho administrativo obliga repetir en contra de los funcionarios que por su culpa grave o dolo causan responsabilidades que debe asumir el Estado.

La acción de repetición está consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política³⁸ y en la Ley 678 del 2001³⁹, como una herramienta para perseguir la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, ya que permite que una entidad pública condenada en un proceso de responsabilidad estatal, repita contra

³⁸ **“Artículo 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

³⁹ Artículo 2: *La acción de Repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.”*

el agente⁴⁰ o ex-agente suyo, que causó dicha condena, a raíz de su conducta dolosa o gravemente culposa, en ejercicio de sus funciones públicas delegadas por ley o en pretexto de ella. Además el legislador hizo extensivo el alcance de la acción de repetición a los particulares que transitoriamente desempeñen funciones públicas como los contratistas, interventores, consultores y asesores, en lo concerniente con la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales⁴¹. Igualmente se puede ejercer en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar.

⁴⁰ Son agentes del Estado los servidores públicos tales como: los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, y los particulares que desempeñen funciones públicas. Presidencia de la República. Cartilla Instructiva de Acción de Repetición. Pg 9

⁴¹ La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades que es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, los cuales se resumen en:

“...a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador para cada caso señala las condiciones

de ejercicio de la función, relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc.... ...b) La previsión legal, por vía general de autorización a las entidades o autoridades públicas titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas Jurídicas o personas naturales) mediante convenio, precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas. ...c) Finalmente en otros supuestos para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquello y éstas. Se trata especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades. Corte Constitucional C-233/2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

Las entidades públicas legitimadas para iniciar la acción de repetición son las que resultan condenadas en un proceso de responsabilidad por sus actos, hechos o contratos, o la entidad, que por los mismas causas, se vio llamada a presentar conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos. Dicha acción se dirige contra servidores o ex – servidores, o personas cuya relación jurídica cree un nexo con el Estado y sus fines, cuya conducta pueda ser calificada de dolosa o gravemente culposa, y que haya acaecido en ejercicio de sus funciones. Al respecto la Corte Constitucional señala:

“...Es evidente que el artículo 90 constitucional consagra una clara diferencia entre la responsabilidad del Estado, y la responsabilidad que igualmente es posible deducir a sus agentes. En el primer caso, la responsabilidad resulta de la antijuridicidad del daño, pero frente a sus agentes esa antijuridicidad se deduce de la conducta de éstos, vale decir, de que el comportamiento asumido por ellos y que dio lugar al daño, fue doloso o gravemente culposo. En tal virtud no puede deducirse responsabilidad patrimonial del funcionario o agente público si no se establece que obró, por acción u omisión, constitutiva de dolo o culpa grave, y que lo hizo en ejercicio o con motivo de sus funciones. En consecuencia si la responsabilidad del agente público no se configura en dichos términos, resulta improcedente que el Estado ejerza la acción de repetición, porque ésta sólo se legitima en la medida en que éste sea condenado a reparar el daño y los agentes estatales resulten igualmente responsables...”⁴²

También están legitimados por activa: el Ministerio Público y en el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuando la entidad condenada no ejercita esta acción en un

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia del 12 de abril de 2000. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

plazo superior a los 6 meses siguientes al pago total de la condena, y hasta el término de caducidad que es dos (2) años.

Siendo esta acción, de importancia suprema en la protección del patrimonio del Estado, está dotada de unas características especiales:

Es obligatoria para las entidades. Pues estas deben repetir contra los servidores o ex-servidores, cuando estos actúan con dolo o culpa grave. La entidad estatal condenada debe promover la acción de repetición en el término de dos años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad” (C.C.A artículo 136, numeral 9). Al respecto la Corte Constitucional afirma que:

(...). Este término se estableció con el propósito de imprimirle eficiencia a la administración “(...) al señalarle un plazo perentorio para que pueda acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a sus funcionario o ex funcionarios el reintegro de los pagos que haya debido realizar como resultado de su conducta dolosa o gravemente culposa.”⁴³

Es Autónoma. La entidad que resulta condenada ha de repetir tan pronto resulte condenada, la sentencia esté ejecutoriada, y cumplida la obligación impuesta. La acción en comento se ejerce sin detrimento de las acciones que se puedan tomar por otras responsabilidades en las que pueda incurrir el servidor o ex-servidor, es decir: fiscales (Contraloría), disciplinarias (Procuraduría) y políticas. Adicionalmente y al igual que los particulares responde penal (Fiscalía y Juez Competente) y civilmente (Juez Contencioso) por los daños que cause a la

⁴³ República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia c-832 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

administración y/o a los particulares. Y si bien pueden generarse varias responsabilidades por unos mismos hechos,

(...)Cada una de ellas es autónoma e independiente, es decir, que para poder declarar una u otra responsabilidad NO se requiere el fallo en una de ellas. En este sentido, el juez contencioso es el único que puede declarar responsabilidad civil patrimonial, sin que requiera para ello, un fallo de la Contraloría, Procuraduría o la Justicia Ordinaria Penal, sobre este punto se ha pronunciado el Consejo de Estado⁴⁴.

Es Secundaria. Ya que para que sea posible enervarla es menester que exista una sentencia en contra el Estado, en la cual se lo condene a pagar por las situaciones ocasionadas por el dolo o la culpa grave de uno de sus agentes o exista auto aprobatorio de la conciliación o cualquier otro método alternativo de solución de conflictos y por lo tanto, efectivamente, se haya producido un detrimento patrimonial injustificado.

Es Patrimonial. En tanto su finalidad es el reembolso de lo pagado.

2.2.4. Trámite de la Acción de Repetición

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Dr. Augusto Trejos Jaramillo. Concepto del 21 de junio de 1999, Radicación 1196: “c) Dicha responsabilidad no tiene carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (L. 42/93, art. 81, par.). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, pueden existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046 de 1994”.

La competencia para iniciar la acción, inicialmente, la tienen los Comités de Conciliación⁴⁵ de las entidades públicas, o el representante legal de la entidad condenada cuando esta no tenga la obligación de conformarlo. De omitir la obligación los miembros del Comité, incurrirán en falta disciplinaria, y para el representante legal será causal de destitución⁴⁶ e inhabilidad general.⁴⁷

En el seno del comité de conciliación, se procede teniendo en cuenta la estructura y funcionamiento, propios del comité, podrá ser normado en el reglamento interno del mismo; y en todo caso, para guardar el principio de imparcialidad, el funcionario que advierta estar incurso en alguna causal de las contempladas en los anteriormente citados, deberá manifestarlo al comité, para que los demás miembros, en la misma sesión, decidan si la situación, y dejen constancia expresa en la respectiva acta. De admitir un impedimento que afecte el quórum para tomar la decisión, se debe remitir copia del acta correspondiente a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho, si se trata de una entidad del orden nacional, o al Ministerio Público, en tratándose de entidades del orden nacional como territorial.

El trámite consagrado para esta acción según el artículo 10 de la Ley 678 de 2001, tiene las mismas características de la reparación directa y el competente para conocerla será el juez administrativo que decidió el proceso de Responsabilidad contra el Estado.

Procede en dos eventos: 1) Cuando las entidades públicas resulten condenadas sin que estuviere vinculado el funcionario o ex-funcionario al proceso. 2) Cuando

⁴⁵ DECRETO 1214 DE 2000 por el cual se establecen funciones para los comités de conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ Ley 678 de 2001, artículo 4 y 8 Parágrafo 2.

⁴⁷ Ley 734 de 2002 artículo. 48, numeral. 36

las entidades hayan conciliado extrajudicialmente con el particular, o judicialmente dentro de un proceso contencioso administrativo en el que no estuviere vinculado el funcionario mediante el llamamiento en garantía. 3) Cuando las entidades hayan precavido un litigio a través de otro mecanismo alternativo de solución de conflictos diferente a la conciliación.

Para promover la acción se observan los siguientes requisitos:

- Debe existir una sentencia condenatoria que define un proceso contencioso administrativo contra la entidad pública responsable, ó
- Un auto aprobatorio de la conciliación o acta de conciliación, según sea el caso.⁴⁸
- Que el valor de la condena o de la conciliación, haya sido pagado totalmente.
- La responsabilidad que el Estado asume deben ser consecuencia de la acción u omisión dolosa o gravemente culposa del servidor o ex-servidor público, de las cuales tiene la carga de probar el demandante, excepto en los casos contemplados en las presunciones de culpa grave o dolo (Art. 5° y 6° Ley 678 de 2001); al igual que debe demostrar la relación de causalidad.

Para asegurarse que el agente o ex agente del Estado de quien se busca declarar responsabilidad, puede ser sujeto de las medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes y anotación de los bienes sujetos a registro.

⁴⁸ Artículo 2 de la Ley 678 de 2001

V. EFICACIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA COMO MÉTODOS DE DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO.

5.1. La defensa del patrimonio público

La eficacia de las herramientas de defensa del patrimonio público, frente a los agentes del estado, tiene su medida en tanto contribuyan a la adecuada gestión pública, regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad, previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política. Es decir que además de posibilitar la recuperación de los dineros públicos, la acción de repetición y el llamamiento en garantía, se inserten como elementos axiológicos de la función del Estado. Su existencia debe implicar un sistema jurídico equilibrado que desestime la negligencia de los agentes, y cuya aplicación no ponga en peligro la iniciativa ni la participación de los individuos en el servicio público.

En lo que compete a los departamentos y municipios en especial, con anterioridad a la Constitución de 1991, los artículos 14 de la ley 03 de 1986, 63 de la ley 11 de ese mismo año, 235 del decreto ley 1222 y 297 del decreto ley 1333 de 1986, establecieron la acción de repetición contra los servidores públicos que efectuaban elecciones, nombramientos o remociones ilegales de otros servidores públicos, “por el valor de las indemnizaciones que hayan pagado por ese motivo”⁴⁹

Posteriormente el desarrollo de las instituciones jurídicas de responsabilidad estatal abarcaría todo el espectro administrativo de la nación con el objetivo de concebir una herramienta “para obtener moralidad pública y la eficiencia en la función pública para que se generara un efecto preventivo en el actuar de los

⁴⁹ Bustamante, 2003, p. 197, en Soler Pedroza, 2009.

servidores públicos”⁵⁰. Así se establecieron: el deber de las entidades de ejercitar el llamamiento en garantía o la acción de repetición; los conceptos de dolo y culpa grave; la jurisdicción competente; la caducidad; la legitimación en la causa por activa; la prohibición del desistimiento; lo concerniente a la conciliación; y la cuantificación de la condena. Dichas instituciones, en el nuevo ordenamiento jurídico, tienen las siguientes finalidades:

1. *Intimidar a los servidores públicos con el objetivo de que no obren de manera negligente ni dolosa;*
2. *Reprimir moral y pecuniariamente, y con severidad, mediante un proceso ágil con salvaguarda del derecho de defensa, las conductas gravemente culposas o dolosas de los agentes del Estado;*
3. *Promover los principios constitucionales de moralidad, eficiencia, economía en el ejercicio de la función pública;*
4. *Educar las actividades administrativas y las actuaciones de sus funcionarios en procura de una gestión pública que cumpla con eficiencia sus cometidos;*
5. *Recuperar parte de los dineros que el Estado ha pagado por las faltas de sus agentes;*
6. *Reducir el número de los daños antijurídicos y por consiguiente de procesos judiciales de responsabilidad estatal.*⁵¹

⁵⁰ SOLER PEDROZA, 2009

⁵¹ Gaceta del Congreso 198 de viernes 9 de junio de 2000. Pg 13.
http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_2

Conceptualmente, el llamamiento en garantía y la acción de repetición se alimentan conceptualmente de las figuras del dolo y la culpa grave, ya que su existencia es fundamental para poder echar mano de las herramientas establecidas. En el examen judicial, la falta de dolo o culpa grave, determina el fracaso de las pretensiones, sin importar otras circunstancias jurídicas, las que, no obstante, por vía jurisprudencial tienen especial desarrollo y amplían el alcance de los efectos de la repetición.

5.2. Alcances del dolo y la culpa grave.

El dolo y/o la culpa grave del agente, son presupuestos del daño causado al particular que demanda al Estado, para que este último pueda perseguir a su agente. La Ley 678 en sus artículos 5° y 6° consagra a las siguientes presunciones:

Artículo 5°. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

- 1. Obrar con desviación de poder.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*

4. *Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.*

5. *Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.*

Artículo 6º. Culpa grave. La conducta del agente de l 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.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. *Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.*

2. *Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.*

3. *Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los Actos administrativos determinada por error inexcusable.*

4. *Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.*

Vale decir que esta enumeración no es taxativa, por lo tanto existen otras conductas que pueden llevar al Estado a responder por daños donde el agente

actuó con culpa grave o dolo⁵². A propósito, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente manera:

“Pero en los supuestos de dolo de culpa grave no sólo hay lugar a la declaración de responsabilidad estatal sino que, además, el Estado tiene el deber de repetir contra el agente. Con todo, esta circunstancia ni implica que se esté circunscribiendo el espacio de la responsabilidad estatal a contornos más estrechos que los previstos por el constituyente pues el legislador, aparte de respetar el fundamento constitucional de tal responsabilidad, ha enunciado los parámetros a los que remiten las múltiples hipótesis de culpa grave y lo ha hecho con estricto apego a la menor cobertura que el constituyente le fijó a la acción de repetición. Por ello, la Corte debe resaltar que la responsabilidad patrimonial del Estado se rige por la cláusula general contenida en el artículo 90 de la Carta y que ella

⁵² Cartilla de Llamamiento en Garantía. Presidencia de la República. 2003. Algunos casos en los que eventualmente el Estado podría condenado a reparar los daños y perjuicios, donde se deberá analizar si la conducta del agente fue con culpa grave o dolo: Falla en la administración, tentados terroristas, desaparición forzada, desplazamiento forzado, enriquecimiento sin justa causa, falla del servicio, falla en el servicio de depósito, falla o falta de servicio médico, falta de protección, falta del servicio, manejo inadecuado de armas oficiales, manejo inadecuado de vehículo oficial, retención ilegal de personas, tortura, adjudicaciones ilegales, contratos ejecutados sin disponibilidad presupuestal (Enriquecimiento sin causa), declaración de caducidad ilegal, declaración de desierto del proceso licitatorio, declaración de incumplimientos ilegales, desequilibrio económico del contrato, incumplimiento contractual, liquidación ilegal del contrato, nulidad de contrato, obras adicionales sin respaldo presupuestal, desconocimiento de la convención colectiva de trabajo, incumplimiento del contrato laboral, reconocimiento y violación de derechos relacionados con pensiones, supresión de cargos (Reestructura de la Administración), terminación injusta del contrato de trabajo - Despido injusto, controversias contractuales civiles y/o comerciales: Incumplimientos etc.

constituye el fundamento de los distintos regímenes de responsabilidad establecidos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia”⁵³.

En la misma providencia la Corte Constitucional señaló que la acción puede ampliar sus efectos, sobre los funcionarios judiciales⁵⁴ por los actos propios de su función:

⁵³CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-374 de 2002. M.P. Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos

⁵⁴ Respecto de los funcionarios y empleados judiciales, la Ley 270 de 1996, en sus artículos 71, establece:

Art.71. De la responsabilidad del funcionario y del empleado judicial. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial por un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Para los efectos señalados en este artículo, se presume que constituye culpa grave o dolo cualesquiera de las siguientes conductas:

- 1. La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable.*
- 2. El pronunciamiento de una decisión cualquiera, restrictiva de la libertad física de las personas, por fuera de los casos expresamente previstos en la ley o sin la debida motivación.*
- 3. La negativa arbitraria o el incumplimiento injustificado de los términos previstos por la ley procesal para el ejercicio de la función de administrar justicia o la realización de actos propios de su oficio, salvo que hubiere podido evitarse el perjuicio con el empleo de recurso que la parte dejó de interponer*

*(...)En cuanto a ello hay que decir que la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales ha sido regulada por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. En tal ley, teniendo en cuenta la especificidad de ese ámbito del poder público, se han regulado también los aspectos relacionados con la acción de repetición procedente contra los agentes judiciales y se han consagrado presunciones de conductas dolosas o gravemente culposas (...)*⁵⁵

Cuando se trate de conductas que la ley no considera dentro de las presunciones legales, la carga de la prueba del dolo o la culpa grave, la soporta la entidad demandante.

Por vía jurisprudencial el Consejo de Estado ha desarrollado estos conceptos en lo atinente a los servidores públicos. Si bien sus posiciones varían, pues algunas ocasiones se ha remitido a las definiciones del artículo 63 del Código Civil, en otras acoge los alcances de los artículos 6º y 91 constitucionales. En el primer caso tenemos que:

El cumplimiento negligente e irresponsable de las obligaciones que le correspondían al funcionario llamado en garantía, configura su culpa grave como causa del perjuicio recibido por el demandante. Esta culpa, definida por el artículo 63 del Código Civil que siguiendo al derecho romano la asimila al dolo, es aquella que consiste “en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. “Respecto de este tipo de culpa señalan los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. “Su autor no ha querido realizar el daño, pero se

⁵⁵ Idem

ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño”. De acuerdo con jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha “obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves (...). (Derecho Civil, Parte II, vol. II, pág. 110)⁵⁶

La tesis jurisprudencial adoptada por el Consejo de Estado que se acoge a los preceptos constitucionales indica que:

Estas previsiones (se refieren a los conceptos según el Código Civil), sin embargo, deben armonizarse con lo que dispone el artículo 6° de la Carta Política, el cual señala que los servidores públicos son responsables no sólo por infringir la Constitución y las leyes como lo son los particulares, sino también por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones; así mismo con el artículo 91 de la misma obra que no exime de responsabilidad al agente que ejecuta un mandato superior, en caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona.

Igualmente, el juez debe valorar la asignación de funciones señaladas en el reglamento o manual de funciones sin que dicho reglamento pueda, de ningún modo, como lo sugieren algunos, entrar a definir cuales conductas pueden calificarse de culpa grave o dolo por cuanto este es un aspecto que la Carta ha deferido a la reserva de la ley (C.N., art. 124). “De aquí se desprende que si bien los conceptos de culpa penal y culpa civil pueden equipararse el juez administrativo al momento de apreciar la conducta del funcionario público para determinar si ha incurrido en culpa grave o dolo, no

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de julio 25 de 1994. Exp. No. 8483. M.P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

debe limitarse a tener en cuenta únicamente la definición que de estos conceptos trae el Código Civil referidos al modelo del buen padre de familia para establecerla por comparación con la conducta que en abstracto habría de esperarse del 'buen servidor público', sino que deberá referirla también a los preceptos constitucionales que delimitan esa responsabilidad (C.N., arts. 6° y 91).⁵⁷

5.3. Ampliaciones del alcance de la repetición.

Por vía jurisprudencial, la responsabilidad que el Estado debe asumir se amplió hacia situaciones que inicialmente no se consideraban susceptibles de llamamiento en garantía o acción de Repetición. Por ejemplo en la Sentencia del 23 de marzo de 2001, el Consejo de Estado en su Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta viabilizó la posibilidad de repetir, cuando se tratara de acciones de grupo, ya que aquella institución tiene:

(...)un indiscutible contenido indemnizatorio, puesto que el objeto del proceso es la reparación económica de los perjuicios ocasionados a un conjunto de personas (no inferior a veinte) que reúnen condiciones similares, pero que demuestran la afectación de daños individuales. Ahora bien, en el proceso de las acciones de grupo, la Ley 472 de 1998 guarda silencio en relación con la posibilidad de llamar en garantía a terceros que pueden resultar afectados con la sentencia. No obstante, el artículo 68 de

⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de julio 31 de 1997. Exp. No. 9894. M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

esa ley señala que al trámite de las acciones de grupo se les aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil en lo que no contraríen lo dispuesto en las normas del título III de la Ley 472 de 1998.

Así las cosas, la Sala encuentra que el llamamiento en garantía es una figura procesal que puede aplicarse en el proceso de acción de grupo, pues no sólo no contradice su reglamentación sino que, conforme a lo expuesto, se ajusta perfectamente a la naturaleza jurídica de esta acción.⁵⁸

El fundamento conceptual que el alto tribunal utiliza para sostener la posibilidad arriba enunciada es la denominada:

*(...) "responsabilidad compartida", según la cual una autoridad pública puede ser responsable de un daño en concurrencia con un agente suyo o **con una persona que no actúa en nombre del Estado, pero que causan el perjuicio indemnizable.** En esa circunstancia, el Consejo de Estado ha dicho que se condena al Estado en proporción a su culpa, por lo que el pago corresponderá a la tasa de participación de la entidad pública⁵⁹.(negrilla fuera de texto original)*

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 23 de marzo de 2001
<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia2001/acciongrupo003.htm>

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 23 de marzo de 2001

Otro ejemplo de la ampliación del alcance del llamamiento en garantía, lo constituye el llamado fuero de atracción. Trátase del caso en que personas, naturales o jurídicas, que no actúan en nombre del Estado, puedan ser llamadas por la jurisdicción contencioso administrativa, para que respondan por la responsabilidad que les compete en situaciones que impliquen la reparación patrimonial de los afectados⁶⁰. La Sección Tercera del Concejo de Estado en auto del diez de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993) sostiene:

La oportunidad se muestra propicia para recordar a los profesionales del derecho que en el manejo del proceso se deben hacer esfuerzos para permitir el acceso a la jurisdicción, pues la filosofía contraria lleva a sacrificar el fondo, por rendirle culto a la forma. Esta perspectiva jurídica es la que se recoge en providencia de seis (6) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1 993), Expediente N°241, Actor RUTH PATRICIA RODRIGUEZ, Consejero Ponente Dr. Daniel Suárez Hemández),

⁶⁰ El apoderado de la sociedad AVIANCA argumentaba que su defendida era una entidad de derecho privado, no podía ser juzgada por la jurisdicción contencioso administrativa, conforme lo establece expresamente el art. 82 del C. C. A, y "Por lo anterior, resulta entonces que el llamamiento en garantía no es procedente, toda vez que la jurisdicción y competencia de lo contencioso administrativo está determinada por normas de orden público, cuya inobservancia generaría nulidad del proceso, como lo establece el art. 140 del C.P.C. *Concejo de Estado. Expediente número 8549 Actor: Gloria Amparo Corredor Sánchez. Demandado: La Nación - Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.* <http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/consejo/1993/SECCION%203/CE-SEC3-EXP1993-N8549.html>

"Si bien es cierto la jurisprudencia reiterada de Sala indica que las acciones de responsabilidad contra las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, se juzgan ante la jurisdicción ordinaria, dada la normatividad especial que rige a este respecto (art. 31 del Decreto 3130 de 1968) no es menos cierto que cuando en la demanda se citan éstas al proceso en litis consorcio con un establecimiento público, que, como tal, está dotado de fuero especial, al cual también se le imputa responsabilidad solidaria, el juez competente será el de este último para todos los efectos, dándole así lo que la doctrina y la jurisprudencia conocen como fuero de atracción. A este respecto la Sala sigue la orientación marcada por esta misma Sala, en el sentido de que al darse el aludido fuero todas las partes llamadas al proceso pueden ser juzgadas por el mismo juez. (Sentencia marzo 8 de 1979, proceso 2230, ponente Jorge Valencia Arango). Se entiende para estos efectos que exista razón legal y fáctica que justifique la pretensión contra todos los citados al proceso". (Sentencia de marzo 26 de 1993; Expediente número 7476: Actor: ANA MARIELA CHAMORRO DE FLOR; Consejero Ponente: Doctor Julio César Uribe Acosta).⁶¹

5.4. Señales de autoritarismo legal.

Las instituciones del llamamiento en garantía y la acción de repetición, son criticadas porque su régimen se advierte, por momentos, autoritario, pues por su

⁶¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Santafé de Bogotá, D.C., septiembre diez de mil novecientos noventa y tres (1993) Consejero Ponente Doctor Julio César Uribe Acosta. Expediente número 8549 Actor: Gloria Amparo Corredor Sánchez. Demandado: La Nación, Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

naturaleza, observa un desbalance muy evidente, donde, supuestamente, el funcionario responsable lleva las de perder. En este sentido, y en su momento, se demandó por inconstitucionalidad el párrafo 4 del artículo 2 de la Ley 678 de 2001 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 489 de 1998. Los accionantes afirmaban que las normas demandadas violaban el derecho de defensa al presuponer que en la delegación de la facultad de contratar se encuentra comprendida la responsabilidad del delegante; y además avalaba “la consagración de una modalidad de responsabilidad objetiva al penalizar la delegación en materia contractual, pues cada vez que la delegación se verifique y ocurra una conducta del delegatario atentatoria del patrimonio del Estado, el delegante puede ser llamado a responder solidariamente por un hecho ajeno”⁶²

En aquel particular la Corte Constitucional consideró, por una parte, las características constitucionales y jurisprudenciales básicas de la delegación administrativa en tanto son elementos importantes de la acción de la administración,⁶³ y por otra parte abocó una lectura integradora del artículo 211 de la Constitución. Finalmente concluyó que la delegación no protege o aparta total y automáticamente a la autoridad delegante de todo tipo de responsabilidad, ya que:

(...) la delegación crea un vínculo permanente y activo entre delegante y delegatario, el cual se debe reflejar en medidas como las instrucciones que se impartan al delegatario durante la permanencia de la delegación (...)

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL SALA PLENA SENTENCIA C-372 DE 2002 Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil dos (2002).

⁶³ Acerca de las características de la delegación legislativa pueden consultarse las sentencias C-315 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-398 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

(...)La delegación tampoco puede constituirse en el medio para evadir un régimen de prohibiciones ni de incompatibilidades que acompañe la actuación de los servidores públicos ni para imponer indebidamente a los subalternos la toma de decisiones contrarias a derecho.

Resulta evidente que se trata de una posición que podría hasta sonar paranoica. Sin embargo toma como base de su argumento el accionar truculento de los corruptos de las administraciones. Plantea un régimen normativo de gran alcance cuyas herramientas puedan llegar a controlar las acciones de la administración de manera que las protección del patrimonio del Estado sea un asunto efectivo. Así que en cuanto al alcance de la acción de repetición respecto a los funcionarios delegantes conceptuó:

Entonces, en aplicación de la figura de la delegación, el daño antijurídico que dé lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la acción de repetición (CP, art. 90), puede darse de tres maneras diferentes, de acuerdo con la participación del delegante o del delegatario: 1ª) el dolo o la culpa grave corresponden exclusivamente al delegatario, al ejercer la delegación otorgada, sin la participación del delegante; 2ª) el dolo o la culpa grave corresponden exclusivamente al delegante, quien utiliza al delegatario como un mero instrumento de su conducta; y 3ª) hay concurso de dolo y/o culpa grave de delegante y delegatario en la conducta que ocasiona el daño antijurídico. La primera hipótesis es a la cual hace referencia el inciso segundo del artículo 211 de la Constitución Política, y en ese evento “la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario”; la segunda y la tercera hipótesis son las reguladas por la norma demandada pues no puede ser constitucional una medida del legislador que diga que un funcionario está exonerado de responsabilidad así participe con dolo o culpa grave en la

consumación de un daño antijurídico por el cual el Estado se vio condenado a indemnizar a quien no estaba obligado a soportar dicha lesión

Por lo tanto, resulta razonable la norma demandada al señalar que en materia contractual el delegante podrá ser llamado a responder de conformidad con lo dispuesto en la ley 678, con lo cual no se incurre en ninguna infracción al ordenamiento superior, pues la expresión del artículo 211 de la Carta, según la cual “la delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario”, no constituye excusa para que la autoridad pública acuda a la delegación como medio para incurrir de conductas reprochables por el derecho sancionador del Estado.⁶⁴

Otro cuestionamiento surgió alrededor de la norma del artículo 17 y 18 de la ley 678 de 2001, que preveía, además de la sanción pecuniaria, propia de la repetición, sanciones como la desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente.⁶⁵ El tema también fue objeto de demanda de constitucionalidad, pues los accionantes consideraron que se violaba la unidad de materia a que aluden los artículos 158 y 169 constitucionales, ya que la ley 678 de

⁶⁴ Sentencia C-372/02. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

⁶⁵ Artículo 17. Desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente. El servidor, exservidor o el particular que desempeñe funciones públicas, que haya sido condenado en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, será desvinculado del servicio, aún si se encuentra desempeñando otro cargo en la misma o en otra entidad estatal, le será declarada la caducidad del o los contratos suscritos y en ejecución con cualquier entidad estatal y quedará inhabilitado por un término de cinco (5) años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte. En todo caso, la inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia.

2001 debía, única y exclusivamente, regular los aspectos patrimoniales inherentes a la acción de repetición y de manera inexplicablemente se introdujeron sanciones de carácter disciplinario, las cuales resultaban ajenas a la materia de la ley, contraviniendo así el principio de unidad de materia.⁶⁶

Y en respectivo proceso la Corte Constitucional hizo varias consideraciones. Por una parte afirmó que

(...) si bien es cierto que el fin de la acción de repetición es esencialmente retributivo y preventivo, no lo es menos que también está orientado a garantizar los principios de moralidad y de eficiencia de la función pública, sirviendo de esta manera como una herramienta valiosa en la lucha contra la corrupción.

Respecto al espíritu del artículo 90 constitucional, en relación con las inhabilidades que contemplaban el artículo 17 de la ley 678, se insiste en el objetivo de moralizar de la función pública, que es lo que fundamenta la disposición legal, y que por tanto se encuentra ajustado a la Carta Política:

El mismo artículo estableció la obligación para el Estado de repetir contra el agente suyo por cuya actuación dolosa o gravemente culposa aquel haya sido condenado. Esta disposición constitucional se enmarca dentro del objetivo específico del Constituyente de obligar al servidor público a tomar conciencia de la importancia de su misión y de su deber de actuar de

⁶⁶ Sentencia C-233/02 Actor: Julián Alberto Clavijo Vanegas. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dos (2002).

manera diligente en el cumplimiento de sus tareas^{67[5]}. El Constituyente también quiso en este sentido someter al servidor público a un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como a estrictas reglas de conducta que garanticen la moralidad pública y el ejercicio de las funciones a ellos atribuidas orientado siempre a la defensa del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado.

Frente al caso concreto, encuentra la Corte que el precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que existe de manera evidente una relación teleológica y sistemática entre los objetivos señalados en el artículo 3° de la ley^{68[30]} y las disposiciones atacadas, las cuales desarrollan su contenido, dado que los efectos derivados de la declaratoria de responsabilidad del servidor público o del particular que cumple funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición, corresponden a la función preventiva inherente a la acción de repetición y a la realización de los principios de moralidad y eficiencia de la función pública que la ley pretende hacer efectivos.

(...)La naturaleza civil de carácter patrimonial a que aluden los artículos 1 y 2^{69[31]} de la ley, no es óbice para que el legislador en ejercicio de su

⁶⁷Ver Gaceta Constitucional lunes 22 de abril de 191. Informe Ponencia Mecanismos de protección del orden jurídico y de los particulares.

⁶⁸“Artículo 3°. Finalidades. La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.”

⁶⁹Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen

potestad de configuración, sin romper el carácter sistemático de la ley, sino por el contrario para afianzar sus objetivos previstos en el artículo 3º; haya dispuesto que se apliquen la desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente, que establece el artículo 17 atacado.

5.5. Quimera jurídica

Hacia 1999, cuando el Senado debatía el proyecto de ley No. 131, era patente el crecimiento de las condenas al Estado por actuaciones arbitrarias y por defensa precaria. El Estado perdía el 50% de los procesos y que las demandas sobre acciones de nulidad y restablecimiento del Derecho y Reparación Directa se contestaban sólo en un 70% (Gaceta del Congreso número 358, citado en Sánchez, y otros, 2003). El Ministerio de Justicia y del Derecho, con fundamento en un trabajo de campo efectuado por el grupo de investigadores del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad de los Andes, sostuvo que la figura de la acción de repetición había tenido grandes falencias, entre otras cosas porque el Estado (es decir los funcionarios competentes para hacerlo), no repetía contra sus agentes, por lo cual el Ministerio Público debió asumir dicha obligación. Tal situación hizo afirmar al ministerio: “Lo anterior es muestra evidente de que la obligación contenida en el artículo 90, inciso 2º. de la C.N., no se está cumpliendo. Perder un instrumento moralizador de la Administración Pública como lo es la acción de repetición no tiene explicación alguna” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1997, pp. 99-101)⁷⁰.

funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

⁷⁰ SOLER PEDROZA, Israel Y JIMENEZ, William Guillermo. **La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y estado y sombras. Estado del arte.**

Iguals preocupaciones exponía la Procuraduría General de la Nación, y señaló como causas, la 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. Como alternativa al problema el Ministerio público propuso intervenciones preventivas, entre las que enunciaba: el fortalecimiento del llamamiento en garantía con fines de repetición y de la acción de repetición, la capacitación en conciliación, y la prevención del daño antijurídico en materia contractual, entre otros.⁷¹

Existe entre autores y críticos de la academia la opinión de que la repetición, desde que se concretó en 1984, estaba condenada a su inaplicación, porque su régimen normativo era muy débil, y además, no existía voluntad por parte de los agentes encargados de hacerla cumplir. Torres (2005), citado por Soler Pedroza (2009), menciona las causas que dificultan la recuperación de los dineros pagados por el Estado señalando entre otras las siguientes:

- a) Se toma como una acción civil cuando en verdad es de derecho público;
- b) El acta del comité de conciliación como requisito de procedibilidad no es objetiva por varias causas, por ejemplo: entre sus miembros y los agentes de la entidad pueden existir vínculos de amistad, o dependencia con los jefes de las mismas; o existen vínculos por razones políticas (o más bien clientelistas); dando como resultado que el concepto para iniciar la acción sea negativo, restringiendo indebidamente su obligatoriedad;
- c) Puede ser injusto que la pretensión de la acción de repetición sea igual a la de la condena en la acción de reparación, si no se tiene en cuenta el grado de

⁷¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Boletín Informativo 2005

participación ni las condiciones personales del agente, además porque la cuantía final de la condena, en muchos casos se debe a la ineficiencia de la defensa por parte del Estado; igualmente las presunciones de dolo y culpa grave pueden ser violatorias del debido proceso y del Derecho de Defensa;

d) “No se justifica que se impida el llamamiento en garantía cuando se proponen las excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero y caso fortuito o fuerza mayor en la acción de reparación directa”;

e) Se critica que la competencia para la repetición sea del mismo juez que conoció del proceso donde se impuso la condena, porque no será imparcial en su decisión.⁷²

Por otra parte el procedimiento indicado para iniciar la acción de repetición al interior de las entidades donde se produce el acto doloso o gravemente culposo del agente estatal, da pie para que haya represalias, sobre todo cuando los eventuales accionados son superiores con mucho poder. Vargas (2004), citado por Soler (2005), propone la acción de repetición no tenga que someterse al filtro que aplica el comité de conciliación.⁷³

Otra situación que hace baladí la repetición es la mora en la resolución de los procesos, en muchos casos ocasionado por la inadecuada defensa en los procesos contra los municipios, especialmente en segunda instancia. De manera

⁷² SOLER PEDROZA, Israel Y JIMENEZ, William Guillermo. La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y estado y sombras. Estado del arte. (2009).

⁷³ Algunos autores “consideran innecesaria la evaluación por parte de los comités de conciliación, porque: estos organismos no garantizan imparcialidad; en la práctica no ejercen un control estricto sobre las decisiones en aspectos de idoneidad, oportunidad y calidad; no han logrado cumplir con el objetivo de reducir el número de demandas contra la Nación por ausencia de verdaderos lineamientos, directrices y prevención del daño antijurídico”. Molina y Cañón (2008, pp. 303-313) citado por Soler y otro (2009)

que cuando resulta una condena contra el municipio la demanda de repetición inician mucho tiempo después de ocurridos los hechos, cuando ya las pruebas están deformadas, los argumentos expuestos en el proceso inicial se olvidaron, y no existe entusiasmo para el debate jurídico. De todo eso se obtiene un largo periodo de litigio al final del cual el reintegro de dineros es utópico, pues si contamos el término desmedido que toma el proceso principal, mas el proceso de la acción de repetición, el dinero que debe pagar el agente se incrementa exponencialmente.

La situación ha llegado a ser tan crítica que en 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado pidió la intervención de los órganos de control, porque las demandas en acción de repetición no tenían la suficiente contundencia y seriedad, sino que se presentaban por salir del paso, puesto que solamente en el año 2006 se negaron 26 demandas, debido a negligencia de los encargados de instaurar la querrela, por lo cual se dejaron de percibir 2.000 millones de pesos (El Tiempo, 2007)⁷⁴.

VI.

⁷⁴ SOLER PEDROZA, Israel Y JIMENEZ, William Guillermo. La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y estado y sombras. Estado del arte. (2009)

VII. IV. LOS MUNICIPIOS DE NARIÑO COMO SUJETO ACTIVOS EN LOS ESTRADOS JUDICIALES EN GARANTÍA DEL TESORO PÚBLICO

7.1. Muestra estadística inicial

Los datos del informe del subgrupo de Derecho administrativo del Observatorio de Justicia de Nariño, presenta estadísticas interesantes, que merecen un lapso de análisis, pues en ellas se plasma, de cierta manera, la actividad judicial de los municipios del departamento, en relación con las demandas que soportan, y con sus agentes al momento de llamarlos en garantía o en acción de repetición.

La muestra estadística de las providencias emitidas por el Tribunal Administrativo de Nariño y los Juzgados Administrativos de Pasto, se remite a los procesos archivados en 2006, es decir 1384, radicados desde 1996⁷⁵. Las demandas contra los municipios asciende al 9.8% del total de los procesos. Según la muestra representativa los municipios deben responder con mayor frecuencia a los litigios por un acto administrativo acusado de nulidad, como en la responsabilidad por acciones populares; acciones contractuales, ejecutivos, de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, es la segunda entidad demandada en acción de reparación directa, y la que tiene mayor número de conciliaciones extrajudiciales.⁷⁶

⁷⁵ En vista del elevado número de expediente por revisar el Observatorio adoptó la una ecuación para la SELECCIÓN DE MUESTRA REPRESENTATIVA, que permitió acceder a un número manejable de expedientes a revisar por cada investigador. OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL “JURE”. Proyecto Administración de Justicia en Nariño – Segunda Etapa Informe Final Pasto, Agosto de 2008 Pag. 84. Versión PDF.

⁷⁶ Tabla 8 Entidades Demandadas. JURE 2008. Pag. 98

En cuanto al ejercicio del llamamiento en Garantía, en el trabajo en cita, esta se toma como un acto de oposición a las pretensiones de las demandas, y en ese ítem se presentan solamente 7 situaciones donde hay tal llamamiento, lo cual representa el 7% de la muestra estudiada. (JURE. Pg. 103) De ellas dos se hicieron en demandas de Nulidad y Restablecimiento del derecho y cinco en reparación directa.

En la muestra del mismo trabajo, hay solamente una demanda sola repetición que equivale al 0.35%, la cual fue inadmitida por falta de copias auténticas (JURE, Pg. 95) y de la que a la postre se dictó sentencia inhibitoria por parte del juzgado tercero contencioso administrativo de Pasto. (JURE. Pag.101)

7.2. Análisis de Casos

Encontramos que, durante el periodo comprendido entre el año 2004 y el año 2006⁷⁷, en los seis juzgados administrativos del Circuito de Pasto, se radicaron trece demandas en acción de repetición, un número bastante bajo ya que se

⁷⁷ El periodo que se indagó y que aquí se cita, se decidió en razón de la cercanía temporal con el trabajo del JURE, que como ya indicamos es el referente inicial de este trabajo. Vale llamar la atención e este punto, que el banco de los catos colectados y sistematizados, que se elaboró durante las etapas indicadas, se perdió. Cuando solicitamos dicho material a la dirección del CISJUREP, se manifestó que el equipo que lo contenía fue atacado por un virus que borro la información y que no existe una unidad de apoyo.

Esa lamentable situación precisó retomar el trabajo de campo, tomando como pista la muestra poblacional que elaboró el JURE, y a continuación se consignan los elementos de mayor importancia.

considera un periodo de tres años. De ellas solo 5 corresponden a acciones iniciadas por los municipios de departamento, muy a pesar de ser los sujetos pasivos recurrentes en demandas de responsabilidad.

De la muestra obtenida, a través de las secretarías de los correspondientes juzgados administrativos de la ciudad, vale pena traer a colación algunos casos encontrados que cobran importancia por los temas que se trataron en el debate jurídico que resolvió el litigio.

Se encontró, con poca sorpresa, que La Fiscalía General de la Nación se distingue por su actividad en el ejercicio de la repetición, pues se explica por la naturaleza de sus funciones, ya que las actuaciones de los fiscales sobre ciertos bienes jurídicos de las personas terminan siendo objeto de demandas y condenas contra el Estado. Sin embargo, el objetivo central, es decir la recuperación de los dineros pagados, no se concreta, como lo ilustra el caso fallado por el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto. El Comité de Conciliación de la

Fiscalía determinó ejercer la acción de repetición contra su funcionario; mediante su apoderado judicial presentó la demanda de repetición; en ella aportó y pidió pruebas; sin embargo en el término para alegar de conclusión, el apoderado no allegó nada; en cambio, sí lo hizo el apoderado del demandado, y en sus alegatos expone la caducidad de la acción⁷⁸. El juez profirió sentencia inhibitoria por caducidad, pues se probó que pasaron más de dos años sin que la entidad

⁷⁸ Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto. Sentencia de junio 10 de 2011. Rad.2005-01-01209-00. Juan Carlos Botina Gómez. Juez primero.

ejerciera la acción de repetición⁷⁹(artículo 11 de la ley 678 de 2001, artículo 136 numeral 9 CCA), ya que dicho término está supeditado a la fecha en que efectivamente se paga el valor de la condena del proceso de responsabilidad estatal.⁸⁰

Llama la atención un caso cuyos hechos sucedieron en 1997: La actividad de la Fiscal 34 delegada ante los juzgados del Circuito de Túquerres, causó un daño que fue tema de una demanda de responsabilidad estatal. Hacia 1999 el Estado fue condenado, pero sólo en 2004 se inició la acción de repetición. A la postre la juez que conocía de la repetición decidió que las pretensiones del demandante no prosperaban, porque faltó probarse el presupuesto de la autoría del agente, ya que la persona demandada, para el momento de los hechos, no aparece desempeñándose como Fiscal 34 delegada, y sino como Fiscal 25 delegada ante los juzgados de Túquerres. Además, faltan en la demanda: copias auténticas de los documentos aportados como pruebas, la prueba del pago efectivo de la condena⁸¹ y ausencia de elementos de juicio para evaluar la conducta de la demandada. El demandante trató de apelar el fallo ateniéndose a las presunciones

⁷⁹ Sobre el tema de la determinación de la caducidad de la acción de repetición se puede consultar la sentencia de 8 de marzo de 2007, proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sección Tercera, Rad 24953. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁸⁰ En cuanto al término de caducidad en la sentencia del caso en comento se cita el fallo de la H Corte Constitucional, quien, en sentencia c-832 de 2001, afirma:

(...) El término de caducidad de la acción empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o , a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso administrativo.

⁸¹ La carencia de la prueba del pago de la condena, dio al traste con las pretensiones del La Contraloría General de Nariño, en contra de uno de Contralor de fin de siglo. JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO. Sentencia del 1 de diciembre de 2008. Rad. 2004-1072-00.

de dolo y la culpa grave (art. 5 ley 678) pero la apelación fue extemporánea. Posteriormente el apoderado de la Fiscalía General de la Nación solicitó nulidad con base en la falta de competencia del juzgado administrativo, pues argumentó que, para el tiempo de los hechos que dieron lugar a la acción de repetición la competencia para conocer tal proceso era privativa del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos. (artículo 72. Ley 270 de 1996). Pero tampoco tuvo éxito la solicitud.⁸²

7.3. Casos especiales

Los casos en los que los municipios demandan en acción de repetición, usualmente tienen como contraparte a un ex funcionario de administraciones pasadas. También se advierte que promover la acción es una situación de voluntad política. De los ejemplos presentados a continuación se pueden intuir un escenario plagado de reyertas clientelistas, y de otras particularidades.

En el año 2004 el municipio de Tangua demandó a su ex alcalde (del periodo 1997- 2000), por los perjuicios ocasionados al ente territorial, debido al incumplimiento en el pago de los salarios a docentes municipales que desencadenó una posterior serie de conciliaciones extrajudiciales donde se estableció el pago por parte del municipio. En el proceso de acción de repetición, el demandante no demostró con suficiencia la existencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado. Este por su parte argumentó que emitió la disponibilidad presupuestal correspondiente pero que no alcanzó a realizar el pago porque cumplió su periodo y su sucesor dispuso de los dineros destinados a ese particular. El apoderado del demandado sostiene además, que para el tiempo en

⁸² Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto. Rad: 2004-02157-00. Adriana Lucia Chaves Ortiz. Jueza. 12 de mayo de 2011.

que ocurrieron los hechos (octubre a diciembre del año 2000), la ley no había determinado específicamente los conceptos de dolo y culpa grave, y al acudir a criterios legales y jurisprudenciales anteriores, y del debate probatorio con base en los documentos aportados, no quedó clara la conducta del ex alcalde municipal, tampoco fue posible determinar su proceder doloso o gravemente culposo, y los testimonios decretados por el juez, que pudieron dar luz sobre la situación, no se llevaron a cabo porque no se pudo ubicar a los testigos. De esta manera el juez negó las pretensiones del actor.⁸³

El municipio de Taminango presentó demanda en acción de repetición contra su ex alcalde, quien durante su periodo omitió el pago de cesantías a su inmediato antecesor alegando falta de disponibilidad presupuestal para ese objeto. En consecuencia el afectado promovió un proceso ejecutivo laboral, al cabo del cual el municipio de Taminango fue condenado por responsabilidad estatal. En el andar del proceso el demandado trata de desvirtuar el dolo o la culpa grave argumentando la imposibilidad del pago habida cuenta el elevado pasivo del municipio, sin embargo tal situación no la puede probar. Se observa por otra parte que en el proceso laboral que determinó la condena contra el Estado, hubo una defensa pasiva, que presentó escritos extemporáneos, no alegó ni objeto la liquidación de la cuantía pretendida por el demandante. Llama la atención que los testimonios recaudados en el proceso dan cuenta que la situación obedeció a una puga politiquera, en la que se encontraban enfrascados los protagonistas. Al final el juez condenó al demandado al pago del 50% del total de la condena laboral, teniendo en cuenta su grado de participación.⁸⁴

⁸³ JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO. Sentencia del 17 de agosto de 2007, rad: 2002-00178. Juez Paulo León España Pantoja.

⁸⁴ JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DEL PASTO. Sentencia No 118, de 16 de octubre de 2009. Rad. 2005-01656. Juez Edilma Cecilia Arteaga Ramírez.

La Dirección Municipal de Salud del Municipio de Pasto, demandó en 2003 al médico Manuel Viveros, quien realizaba su año social obligatorio, y que fue contratado para desempeñarse en el centro de salud del corregimiento del Encano. Sin embargo los hechos que motivaron la demanda de reparación directa contra el municipio, ocurrieron mientras el mencionado médico prestaba sus servicios en el Puesto de salud del barrio Lorenzo, de la ciudad. Se impulsó el proceso, pero en su momento el apoderado del demandante no presentó alegatos de conclusión, si lo hizo el demandado, quien por intermedio de su apoderado afirma que no se probó el pago, que se encontraba probado que el médico no violó el deber de cuidado, según la Resolución de preclusión de investigación del 5 de octubre de 2006 de la Fiscalía Tercera Seccional de Pasto que lo investigaba por homicidio culposo. De su lado, el juez encontró que si bien los elementos probatorios no acreditaban el dolo, los mismos eran suficientes para declarar la culpa grave en la que incurrió el galeno demandado, pues durante el procedimiento desplegado para atender al paciente se incurrió en una serie de deficiencias técnicas y administrativas que constituyen falla probada en el servicio que tuvo a su cargo y que guardan relación causal con su desenlace. Sin embargo aclara que no fue su culpa exclusiva por lo que hay lugar a una condena que corresponda al grado de participación del agente⁸⁵. El apoderado del demandado apeló la decisión con los mismos argumentos de los alegatos de conclusión, y en la segunda instancia el Tribunal administrativo de Nariño, revocó la sentencia del A quo y por lo tanto negó todas las pretensiones de la demanda. El argumento del juez de segunda instancia se basó en la ausencia del valor probatorio de los documentos aportados respecto de la condena y el pago efectivo por parte de la entidad condenada.

⁸⁵ JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO. Sentencia No. 122, de 27 de octubre de 2009. Juez Edilma Cecilia Arteaga Ramírez.

*No se trata de la exigencia de un mero formalismo, se trata de cumplir con exactitud normas procedimentales, y por lo mismo de derecho público. La carga probatoria, de establecer que en efecto el pago se había cumplido como consecuencia de un fallo condenatorio, recaía en la accionante. No lo hizo así, luego sus pretensiones no son de recibo.*⁸⁶

Se observa poca destreza en el conocimiento y uso de la acción de repetición por parte de los asesores y apoderados judiciales de los municipios, como lo muestra la demanda radicada con el número 2010-00235 en el juzgado séptimo administrativo de Pasto. En ella el apoderado del municipio de Funes inicia la acción de repetición contra un ex funcionario, que no realizó el pago oportuno de una obligación que dio lugar a sentencia adversa en contra de “IMDERFUNES” en un proceso ejecutivo adelantado en el juzgado promiscuo municipal de Funes por la suma de once millones ciento sesenta mil pesos. En el auto de rechazo de la demanda la juez le recuerda al actor que la acción intentada procede solamente cuando una entidad estatal es condenada en proceso de responsabilidad adelantado en la jurisdicción contenciosa administrativa.⁸⁷

Finalmente resulta muy peculiar la situación que rodea el proceso de radiación 2007-00214, en acción de repetición del municipio de Buesaco contra el señor José María Moncayo Rosero, al cual se le declaró la perención pues la parte interesada no aportó las costas de las notificaciones. Lo paradójico es que el impulso del proceso le corresponde al mismo señor José María Moncayo, quien volvió a ser elegido alcalde del mencionado municipio y por supuesto durante su periodo no hay ninguna actuación al respecto.

⁸⁶ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO. SALA DE DECISIÓN. Sentencia 46-R2, de 20 de agosto de 2010. Rad: 2003-0837 (2169). Magistrado Ponente: Luis Javier Rosero Villota.

⁸⁷ Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto. Auto de veintiocho de septiembre de dos mil diez. Rad: 2010-00235. Juez Adriana Lucia Chaves Ortiz.

CONCLUSIONES

Podemos inferir y concluir, que la acción de repetición está sujeta a una compleja problemática cuyas razones pueden ser, entre otras:

1. El Monto de las condenas, cuyo cumplimiento supera el patrimonio del eventual condenado, en últimas implica, el no retorno de dineros al Estado. O puede darse el caso que, habida cuenta lo tardío de los procesos, el responsable siempre va a tener tiempo para insolventarse, o no se solicitan medidas cautelares.
2. El carácter civil de la acción, que hace que haya unos sujetos taxativamente facultados para iniciarla; y a pesar que es una acción que se interpone en interés público, no goza del carácter de popular, al no ser posible que se formule por cualquier persona.
2. La entidad encargada de llamar en garantía muchas veces no aporta las expensas necesarias para notificar al llamado
3. La inepta defensa de los municipios aumenta las condenas que deben soportar, tanto en su número como en el valor monetario que implican. Además, dejan al ente territorial en pobres condiciones jurídicas a la hora de intentar la acción de repetición contra sus agentes.
4. Existen largos espacios de tiempo entre los hechos que originan los litigios hasta la resolución de los mismos, causados por la lentitud de la administración

y la congestión de los despachos judiciales, situación que provoca un imaginario de que nunca se condena a los agentes del Estado por sus conductas dolosas o gravemente culposas

5. Las reyertas locales, la politiquería, el clientelismo y otros fenómenos de la escena regional median la aplicación de las herramientas jurídicas de defensa del patrimonio público.

Para que las instituciones jurídicas en mención tengan mayor aplicación y sus objetivos se materialicen, se pueden adoptar medidas como:

1. Imposición de un límite al monto de las condenas, para que su cobro no sea utópico, y de no ser posible por insolvencia del demandado, la constitución de las condenas a los funcionarios en antecedentes que impidan el ingreso a los cargos públicos.
2. Que el llamamiento en garantía sea obligatorio en los casos donde se pruebe que el dolo o la culpa grave resulten innegable. El proceso principal de responsabilidad del Estado debería ser el escenario ideal para resolver la responsabilidad del agente por cuanto los hechos se encuentran más frescos, los elementos probatorios están mejor conservados y las personas que intervienen en el litigio tienen mejor disposición de trabajo.
3. Que no sea necesario el pago efectivo de la condena por parte de la entidad estatal para que sea posible iniciar la acción de repetición.
4. Capacitar a los funcionarios de la administración pública que tengan injerencia en los recursos públicos, sobre responsabilidad de los agentes, la conciliación y la prevención del daño antijurídico, especialmente en materia contractual.

5. Modificar la competencia para conocer de la acción de repetición, con el fin de que no sea el mismo juez que conoció del proceso donde se impuso la condena al Estado, porque su imparcialidad puede ser cuestionable

6. Teniendo en cuenta que los problemas crecen debido a la mala defensa judicial de las entidades es preciso, entre otras cosas, constituir un rubro para que las entidades posean recursos para la defensa del patrimonio estatal, el cual sea invertido en apoderados eficientes y el cumplimiento con las expensas de los procesos para evitar: a) las dilaciones en la tramitación y fallo de los procesos; b) que se dejen pruebas anticipadas, previendo la demora en el trámite de las actuaciones, para ser tenidas en cuenta en los procesos en acción de repetición; c) que sea más racional y esté acorde con los conocimientos de los abogados, la asignación de trabajo a los funcionarios de las entidades públicas.

7. . Unificación de la Jurisprudencia sobre la materia.

BIBLIOGRAFIA

OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL “JURE”, Directora Isabel Goyes Moreno. Proyecto Administración De Justicia En Nariño – Segunda Etapa Informe Final. Pasto. 2008

FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio. Una Nueva Concepción Del Municipio Colombiano. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad De Derecho Bogota D.C. 2005.
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2016.pdf>

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN COLOMBIA El Municipio, Célula De Descentralización Y Democracia. En Revista Credencial Historia. Edición 147. MARZO DE 2002.
<http://old.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/lasinstituciones.htm>

GAMBOA LADINO, Julios César. Colombia Régimen Municipal. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/9.pdf>

HERRERA LLANOS, Wilson, Las acciones protectoras de los Derechos, 2ª parte. Revista deDerecho, N°13, Barranquilla, Universidad del Norte, 2001.

HERRERA LLANOS, Wilson. Régimen Municipal En Colombia. Revista de Derecho, No: 18, Barranquilla, Universidad del Norte., 2002.
ciruelo.uninorte.edu.co/.../12_Regimen_municipal_en_colombia.pdf

POVEDA, Abdón. Planeación y desarrollo en el ámbito municipal. Bogotá: ESAP

SALAZAR Diego Renato, *Historia Constitucional de Colombia*. Bogotá, Librería Jurídica, 1979

SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Bases consitucionales del Régimen Municipal*. Bogota, Universidad Externado de Colombia, 1993.

SOLER PEDROZA, Israel Y JIMENEZ, William Guillermo. La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y estado y sombras. Estado del arte. Revista Civilizar, Vol. 9, enero-junio, 2009, pp. 73-89. UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA.

TAMAYO BORRERO, Enrique, *Administración Municipal Colombiana*, 2ª ed. ESAP, 1988

TORRES CALDERÓN, Leonardo Augusto. ¿Se Justifica la acción e repetición? Comentarios a la ley 678 de 2001.

VILLAR BORDA Luis, *Democracia Municipal*. Madrid, Taravilla, 1984.

República de Colombia. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Decreto 1214 de junio 29 de 2000. Diario Oficial No. 44.069, del 5 de julio de 2000.

República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de 2001.

República de Colombia Corte Constitucional, Sentencia C-727/00, Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA. Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil (2000)

República de Colombia. Corte Constitucional Sala Plena. Sentencia C-372 De 2002. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil dos (2002). Referencia: expedientes acumulados D-3770 y D-3775

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-374 De 2002. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002). Referencia: expedientes acumulados D-3756, D-3757 y D-3763

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-233/02. Magistrado Ponente: Dr. Alvaro Tafur Galvis. Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dos (2002)

República de Colombia. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Auto de 27 de agosto de 1993. Exp. N°8660. Consejero Ponente: Da niel Suárez Hernández.

República de Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 23 de marzo de 2001. Expediente AG-2401. Radicación 76001-23-31-000-1999-2401-01.

República de Colombia. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 8 de marzo de 2007, Rad 24953. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

República de Colombia. Tribunal Administrativo De Nariño. Sala De Decisión. Sentencia 46-R2, de 20 de agosto de 2010. Rad: 2003-0837 (2169). Magistrado Ponente: Luis Javier Rosero Villota.

República de Colombia Juzgado Primero Administrativo Del Circuito De Pasto. Sentencia del 17 de agosto de 2007, rad: 2002-00178. Juez Paulo León España Pantoja.

República de Colombia Juzgado Quinto Administrativo Del Circuito De Pasto. Sentencia del 1 de diciembre de 2008. Rad. 2004-1072-00.

República de Colombia. Juzgado Sexto Administrativo Del Circuito Del Pasto. Sentencia No 118, de 16 de octubre de 2009. Rad. 2005-01656. Juez Edilma Cecilia Arteaga Ramírez.

República de Colombia. Juzgado Sexto Administrativo Del Circuito De Pasto. Sentencia No. 122, de 27 de octubre de 2009. Juez Edilma Cecilia Arteaga Ramírez.

República de Colombia. Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto. Auto de veintiocho de septiembre de dos mil diez. Rad: 2010-00235. Juez Adriana Lucia Chaves Ortiz.

República de Colombia. Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto. Sentencia de 12 de mayo de 2011. Rad: 2004-02157-00. Juez Adriana Lucia Chaves Ortiz.

República de Colombia Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto. Sentencia de junio 10 de 2011. Rad.2005-01-01209-00. Juan Carlos Botina Gómez. Juez primero.

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. ley 678 de 2001. Agosto 3

República de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de defensa judicial de la nación. Programa presidencial de lucha contra la corrupción. Cartilla del Llamamiento en Garantía. Bogotá .2002.

República de Colombia, Gaceta Constitucional. Lunes 22 de abril de 1991

República de Colombia. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Boletín Informativo 2005

SITIOS EN LA RED DE INTERNET QUE FUERON CONSULTADOS:

www.delimamarsh.com/show_file.cfm?...Sentencia%2026048%20Llamamiento%20en%20Garantia%20

<http://www.superfinanciera.gov.co/Normativa/Jurisprudencia2001/acciongrupo003.htm>

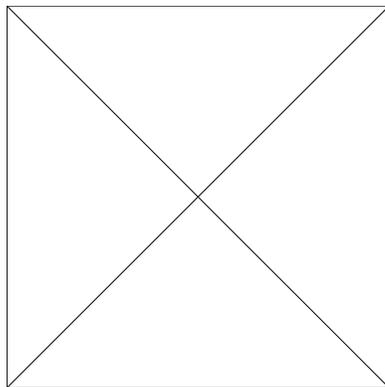
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26537#0>

http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista8/accion_repeticion.pdf

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/DEFINITIVA/TESIS28.pdf>

<http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/consejo/1993/SECCION%203/CE-SEC3-EXP1993-N8549.html>

<http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/Macroproceso%20Disciplinario/Providencias/02-C-233.htm>



<http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM53632010/09.Capitulo6.pdf>

http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S1657-89532009000100006&script=sci_arttext

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2016.pdf>

http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/18/12_Regimen_municipal_en_colombia.pdf

<http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM53632010/09.Capitulo6.pdf>
MECANISMOS DE REPETICIÓN CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS