

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL  
LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

**HERNAN MUÑOZ BOLAÑOS**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS  
OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL  
LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

**HERNAN MUÑOZ BOLAÑOS**

**Trabajo de grado, presentado como requisito parcial para optar al título de  
Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesor:  
Dr. FREDY EDGARDO CHITAN CADENA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS  
OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

“Las ideas y conclusiones aportadas a este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño”

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

---

---

---

---

**LUIS ANTONIO CARVAJAL**  
Jurado

---

**JULIO ARMANDO RODRIGUEZ**  
Jurado

---

**Presidente de Tesis**

**San Juan de Pasto, Febrero de 2010**

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN.....	11
1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, ACCION DE REPETICIÓN Y EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN EL SISTEMA COLOMBIANO .....	13
2. ASPECTOS DE LA LEY 678 - 2001 QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA..	20
2.1 ACCIÓN DE REPETICIÓN .....	20
2.1.1 Aspectos procesales de la acción de repetición .....	27
2.2 EL LLAMAMIENTO EN GARANTIA.....	31
2.3 MEDIDAS CAUTELARES.....	36
3. QUE SUCEDE CON LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO .....	38
3.1 RESULTADOS Y COMENTARIOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN PERIODO 1998 - 2008 EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO .....	38
3.2 RESULTADOS Y COMENTARIOS PERIODO 2006 RESPECTO AL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO .....	43
4. CONCLUSIONES .....	47
5. RECOMENDACIONES .....	50
BIBLIOGRAFÍA .....	52
NETGRAFÍA .....	55

## LISTA DE CUADROS

	<b>pág.</b>
Cuadro 1. Demandas de repetición presentadas en el periodo 1998-2008 .....	39
Cuadro 2. Procesos de repetición archivados periodo 1998-2008.....	41
Cuadro 3. Llamamiento en garantía procesos archivados en el año 2006 .....	44

## LISTA DE FIGURAS

	<b>pág.</b>
Figura 1. Procesos de repetición presentados en el periodo 1998-2008 .....	39
Figura 2. Distribución de los procesos de repetición presentados en el periodo 1998-2008.....	40
Figura 3. Procesos de repetición archivados en el periodo 1998-2008 .....	41
Figura 4. Procesos de repetición que terminaron con sentencia en el periodo 1998-2008 .....	42
Figura 5. Llamamiento en garantía procesos archivados en el año 2006.....	45
Figura 6. Llamamiento en garantía en procesos que condenan al Estado, archivados en el año 2006.....	45

## GLOSARIO

**Acción:** Posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, y especialmente de acometer o defenderse.

**Conciliación:** Acción de componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre si. / Acuerdo entre dos personas que se hallan en pleito obtenido por intermedio de un juez.

**Contencioso Administrativo:** Jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.

**Doctrina:** Conjunto de opiniones de grandes autores, que explican y fijan el sentido de las leyes o sugieren soluciones para cuestiones aún no legisladas.

**Garantía:** Cosa que asegura y ampara contra un riesgo o necesidad.

**Judicial:** Dícese de lo perteneciente al juicio y a la administración de justicia o a la judicatura. Por eso se llaman judiciales todos los procedimientos, sean de jurisdicción contenciosa o de jurisdicción voluntaria, en que intervienen los jueces y los tribunales de justicia.

**Jurisdicción:** Sin. Distrito, F.1 Autoridad para gobernar y juzgar .2 territorio donde un Juez ejerce sus facultades.

**Jurisprudencia:** Ciencia del Derecho. En términos más concretos y corrientes, se entiende por jurisprudencia la interpretación que de la ley hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción. Así, pues, la jurisprudencia está formada por el conjunto de sentencias dictadas por los miembros del Poder Judicial sobre una materia determinada.

**Litigio:** Pleito, controversia o contienda judicial.

**Llamar:** Dar voces o hacer ademanes a uno para que venga o para advertirle algo.

**Repetir:** Demandar lo que a uno le corresponde.

**Responsabilidad:** Obligación de indemnizar el daño causado a otro.

**Patrimonio:** Bienes propios adquiridos por cualquier título.

## RESUMEN

En el ensayo denominado “ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO”. Se hace una descripción de la evolución histórica en Colombia de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, de la acción de repetición y el llamamiento en garantía. Se abordan algunos aspectos que el autor considera importantes y novedosos de la ley 678 de 2001, con referencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Se plasma los resultados obtenidos en el trabajo de campo realizado en el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño y los 8 Juzgados Administrativos del municipio de Pasto, analizando lo que está sucediendo con la aplicación de la acción de repetición y el llamamiento en garantía en el Departamento de Nariño.

Este trabajo finaliza con la formulación de recomendaciones que el autor hace a quienes tengan acceso a este documento.

Palabras claves

Responsabilidad  
Patrimonio  
Repetición  
Llamar  
Garantía  
Jurisdicción

## ABSTRACT

The paper named "THE APPLICATION OF THE REPETITION ACTION ANALYSIS AND THE CALLING OF GUARANTEE IN THE ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS JURISDICTION IN THE DEPARTMENT OF NARIÑO". The historic evolution in Colombia of the patrimonial responsibility of the civil servants, the repetitive action and the calling as guarantee are described. Some aspects of the law No 678 of 2001, which the author regards as important and novel, are discussed with jurisprudential references of the Constitutional Court and its respective comments.

In addition, it devotes a chapter to express the results obtained from the field work made in the Administrative Contentious Tribunal and the 8 administrative judges in Pasto, and it also serves as a basis of the analysis and determination of what is occurring with the repetition action and the calling of guarantee in the Department of Nariño.

Finally, the paper ends with a formulation of the conclusion and recommendations the author gives for further research.

Important words

Repetition  
Guarantee  
Responsibility  
Patrimony  
Call  
Jurisdiction

## INTRODUCCIÓN

La historia del Estado colombiano muestra que este no siempre fue responsable patrimonialmente por las actuaciones u omisiones de sus agentes, cuando asumió esta responsabilidad, se rompió una vena del erario público por la cual es desangrado incontroladamente, tal como lo refiere el Señor Contralor General de la República en el foro: por una Colombia bien gobernada, 2008-2011. *“De acuerdo con la información de la Contaduría General de la Nación, los registros contables relacionados con las demandas en contra de las entidades estatales tanto del orden nacional como territorial, a diciembre 31 de 2008, presentaban Pretensiones por \$689 billones, es decir 150% del PIB colombiano del mismo año (\$440 billones aprox.)”<sup>1</sup>...*

Es necesario conocer sobre el desarrollo histórico en Colombia de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, la forma como ha sido determinada y los resultados obtenidos por su aplicación, todo esto en aras de poder reducir los efectos que se vienen presentando con las reparaciones que el Estado realiza por culpa de sus operarios.

Dentro de las medidas implementadas para determinar la responsabilidad de los agentes del Estado, se encuentra la acción de repetición y el llamamiento en garantía, su desarrollo legal y aplicación ha sido lento y en estos momentos no se cuenta a nivel nacional o regional con una base de datos actual y confiable, que permitan determinar si estas medidas están cumpliendo con los objetivos para lo que fueron creadas.

El artículo 90 de la Carta Política de Colombia de 1991, elevó a rango constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, igualmente consagró el deber de repetir contra las autoridades públicas causantes de esta reparación por conducta dolosa o gravemente culposa de estas.

Mediante la expedición de la ley 678 de 2001, que reglamentó la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición. La precitada ley en agosto de 2009 cumplió 8 años de haber entrado en vigencia y desde entonces su articulado ha sido objeto de varias demandas de inconstitucionalidad, en las cuales se ha hecho claridad en diferentes aspectos de su contenido.

En este trabajo se hace una breve reseña sobre la evolución histórica que ha tenido la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, la acción de

---

<sup>1</sup> FOROS: “POR UNA COLOMBIA BIEN GOBERNADA, 2008-2011”, DEMANDAS CONTRA EL ESTADO: CÓMO TAPAR LA VENA ROTA. Bogotá (Colombia): Contraloría General de la República, 29 de septiembre de 2009. [online]. Disponible en internet: [www.contraloriagen.gov.co:8081/.../Ponencia%20Contralor%20Foro%20Contraloría](http://www.contraloriagen.gov.co:8081/.../Ponencia%20Contralor%20Foro%20Contraloría). [citado 17 nov, 2009].

repetición y el llamamiento en garantía en Colombia. Igualmente trata aspectos que se consideran importantes de la ley 678 de 2001 con apuntes de la Corte Constitucional. Finalmente se presenta información estadística con su respectivo análisis, sobre la aplicación que ha tenido la acción de repetición, en los últimos 10 años en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el Departamento de Nariño, para el llamamiento en garantía, se acudió la información consignada en el trabajo de grado del Especialista HAMILTON ARVEY. BURGOS SANCHEZ, titulado: Informe de Investigación Segunda Etapa del Observatorio de Justicia Regional Subgrupo Observatorio Administrativo.

## **1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN EL SISTEMA COLOMBIANO**

El tratadista Vidal Perdomo afirma que *“Tradicionalmente en el sistema colombiano, había predominado la idea de la irresponsabilidad del funcionario, es decir, que era la administración quien debía responder por los hechos perjudiciales en que incurrieran sus agentes en el ejercicio de de sus funciones”*<sup>2</sup>.

En la constitución política de 1886 en el artículo 20 *“Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas”*<sup>3</sup>. En forma genérica se introdujo constitucionalmente responsabilidad a los funcionarios públicos por su actuar u omisión en el ejercicio de sus funciones dejando su reglamentación a la ley.

En el decreto 1400 de 1970, Código de Procedimiento Civil, artículo 40. Se responsabiliza a los magistrados y jueces por los perjuicios que causen a las partes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, determina el procedimiento para demandar y castiga con multa al demandante en caso de absolución del funcionario demandado.

El decreto- ley 150 de 1976<sup>4</sup>, por el cual se dictaron normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas, en los artículos 194 a 201, plasmó la acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración, Introdujo la posibilidad para hacer comparecer en juicio al funcionario o ex funcionario que ocasionó la demanda a la entidad contratante, condicionó la responsabilidad del agente del Estado a su actuar u omitir con culpa grave o dolo, Determinó que la jurisdicción para demandar la repetición cuando la entidad contratante hubiere pagado debiendo hacerlo los funcionarios o ex funcionarios es la jurisdicción coactiva.

El decreto- Ley 222 de 1983 que derogó el decreto ley 150 de 1976, continuó con la tesis de la acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración y tipificó en el artículo 294 el llamado en garantía del funcionario o

---

<sup>2</sup> VIDAL, PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo, citado por, Rodríguez, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá: Temis S.A, 1999. p. 395.

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1886, Artículo 20.

<sup>4</sup> Decreto-Ley 150 de enero 27 de 1976.

exfuncionario que no haya sido demandado de la siguiente manera, *“Cuando dentro del proceso en que hubiere sido demandada únicamente la entidad contratante, apareciera clara la responsabilidad de un funcionario o exfuncionario, de oficio o a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, se ordenará su comparecencia y se fallará conforme resulte probado”*<sup>5</sup>.

El decreto- ley 01 de 1984 *“Código Contencioso Administrativo”* en el artículo 77 consagra *“ Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones”*<sup>6</sup>.

A diferencia de las anteriores normas, este decreto ley plasmó una responsabilidad patrimonial en forma general para los funcionarios públicos, igualmente enmarcó dicha responsabilidad en la tesis de la acumulación de responsabilidades entre el Estado y el funcionario que causó el daño al determinar en el artículo 78 que: *“Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos”*<sup>7</sup>. Igualmente impuso tímidamente a las entidades estatales el deber de repetir contra el funcionario que tuvo que ver con la reparación de la siguiente manera. *“Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere”*<sup>8</sup>.

Con la ley 80 de 1983 se expide el estatuto general de contratación de la administración pública, y se consagra en el artículo 4° numeral 7, como un derecho y un deber de las entidades estatales el realizar el llamamiento en garantía, la repetición contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual. Reforzó la responsabilidad de las partes contratantes en el artículo 50 y siguientes.

El artículo 54 *ibídem* expresamente se refiere a la acción de repetición, en los siguientes términos: *“De la Acción de Repetición .En caso de condena a cargo de una entidad por hechos u omisiones imputables a título de dolo o culpa grave de un servidor público, la entidad el Ministerio Público, cualquier persona u oficiosamente el juez competente, iniciarán la respectiva acción de repetición,*

---

<sup>5</sup> Artículo 294. Decreto 222 de 1983.

<sup>6</sup> CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículo 77.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, Artículo 78.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

*siempre y cuando aquél no hubiere sido llamado en garantía de conformidad con las normas vigentes sobre la materia*<sup>9</sup>.

La importancia de esta ley radica en la inclusión de la figura del llamamiento en garantía para esta clase de procesos, igualmente la competencia que brinda a cualquier persona para iniciar esta acción.

En el estatuto de la administración de justicia, ley 270 de 1996, art 71 inciso primero, se tipificó el deber de repetir 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. Igualmente es de destacar la inclusión en el inciso segundo de este artículo la presunción de culpa grave o dolo en la ocurrencia de las siguientes conductas: La violación de normas de derecho sustancial o procesal, determinada por error inexcusable. 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. 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.

Estas presunciones facilitan el ejercicio de la acción de repetición por parte del Estado, ya que el elemento subjetivo de dolo y culpa grave son casi imposibles de probar por su misma naturaleza.

En el artículo 72 ibídem, el legislador determina a la acción de repetición como una acción civil, la cual para poder ejercitarla se debe haber realizado el pago de la indemnización a que fue condenado el Estado y limita su ejercicio al representante legal de la entidad estatal condenada y al ministerio público, admitiendo la aplicación del llamamiento en garantía del funcionario o empleado judicial dentro del proceso que se lleva contra las entidades del Estado.

La jurisdicción para conocer de la acción de repetición es concedida por el artículo 73 de esta misma ley a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a través de un procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos. Se resalta de este artículo la vinculación como sujetos pasivos de la acción de repetición a todos los agentes del Estado pertenecientes a la Rama Judicial así como también a los particulares que excepcional o transitoriamente ejerzan o participen del ejercicio de la función jurisdiccional de acuerdo con lo que sobre el particular dispone la ley 270 de 1996.

---

<sup>9</sup> Artículo 54. Ley 80 de 1993.

La ley 288 de 1996, por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos, en su artículo 12 establece que las indemnizaciones que se paguen o efectúen de acuerdo con lo previsto en esta Ley, darán lugar al ejercicio de la acción de repetición de que trata el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política.

En el año de 1998 con la ley 446 artículo 31, se subroga el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, determinando en el inciso segundo de este artículo que las entidades públicas deberán promover la acción de reparación directa cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

Un aspecto importante de esta ley es que el legislador regula la repetición como una acción de reparación directa brindándole unas reglas y un procedimiento claro para llevar a cabo sus objetivos.

El artículo 44 de la misma, se introdujo en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, el término de la caducidad de la acción de repetición en dos años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.

La Constitución Política de Colombia de 1991 es el acontecimiento normativo más importante para la determinación de la responsabilidad de los funcionarios públicos, pues en el artículo 90 de la carta se elevó a rango Constitucional tanto la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, así como la acción de repetición por parte del Estado ante el evento de ser condenado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo. En la misma carta constitucional el artículo 124 impone el deber al legislador de reglamentar y hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos.

Con este artículo se quiso meter en cintura el actuar de los agentes del Estado y combatir las arbitrariedades en que puedan incurrir los mismos, brindando una herramienta para combatir la corrupción y poder así cumplir los fines propuestos por el Estado colombiano.

La ley 678 de 2001, reglamentó el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia. Esta ley reglamenta la acción de repetición en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución de 1991 en sus artículos 90 y 124, imprimiéndole vida legal y entidad procesal dentro del ordenamiento jurídico, con

precisiones en sus diferentes aspectos sustanciales y procesales los cuales se analizarán en el capítulo 2° de este trabajo.

Con el Decreto 1214 de 2000, el Ministerio de Justicia y del Derecho, estableció las funciones que deben ejercer los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998. En el artículo 12 del precitado decreto establece y regula la función de estudiar y determinar la procedencia de la acción de repetición para los comités de conciliación, de esta manera se estableció un filtro que decanta las acciones de repetición que tienen su trámite en la instancia Jurisdiccional; sin embargo se abre la puerta para que los responsables eludan esta acción, por el manejo que se puede dar a estos Comités, debido a su conformación ya que en muchos casos los implicados en esta responsabilidad hacen parte de ellos. En el artículo 13 *ibídem*, se entregó el estudio y la decisión de llamar en garantía a los apoderados de las entidades que llevan la defensa en los respectivos asuntos, situación que no se ve con buenos ojos debido al mal desempeño que estos han tenido representando a las entidades estatales.

Los fallos de las altas cortes, referentes a la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, han proporcionado grandes aportes al desarrollo de la acción de repetición y el llamamiento en garantía, a propósito las tratadistas Ida M Mestre y María C Garcés anotan:

El tema de la responsabilidad del Estado se asimilaba a la de los particulares. Posteriormente, por vía jurisprudencial se inició la elaboración de una teoría de la responsabilidad de los agentes del Estado por motivo de sus actuaciones, mientras estuvieran actuando en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas. Por ejemplo, en sentencia de octubre 31 de 1950 la Corte Suprema de Justicia ( Sala Negocios Generales) se lee:

En conclusión no se modifica, porque- como aquí sucede- con la culpa del servicio concurre una falta personal del agente, la cual era la de conducir su vehículo en estado de embriaguez; demuestra apenas que en razón de aquella concurrencia de culpabilidad, los dos - agente y administración-, son responsables solidariamente, ante el perjudicado, cada uno por su propia culpa, y que la segunda goza de derecho de repetir, contra el primero por el valor de la correspondiente indemnización <sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> MESTRE, Ida María y GARCÉS, María Catalina. La acción de repetición y el llamamiento en garantía ley 678 de 2001[monografías en online]. Bogotá (Colombia), Abril de 2004, [citado 17 octubre de 2009]. Disponible en internet: [www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/.../TESIS28.pdf](http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/.../TESIS28.pdf).

Libardo Rodríguez se refiere al tema diciendo.

En relación con la jurisprudencia, también encontramos fallos en que se había hecho referencia a alguna de las ideas expuestas. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 30 de junio de 1962, dentro de la cual en el literal...e) Si el daño se produce por el hecho de un determinado agente, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, la administración y el agente responden solidariamente al damnificado con ocasión del reembolso a favor de aquella<sup>11</sup>

Esta sentencia enmarca la responsabilidad patrimonial del Estado dentro de la teoría de la concurrencia de responsabilidades del funcionario y de la administración.

Libardo Rodríguez agrega:

También en Sentencia del 22 de marzo de 1974, el Consejo de Estado, aceptó que en el caso controvertido se presentaba una responsabilidad conjunta, vale decir, responsabilidad de la administración y responsabilidad del agente de esta. En tales Circunstancias, el actor podía demandar a aquella o a su agente. Optó por demandar a la administración, la cual, se dice nuevamente, es responsable por una “falla en el servicio”, lo cual no quiere decir que esta, no pueda repetir contra su agente por la cantidad a que fuere condenada<sup>12</sup>

Un importante aporte fue el realizado por el Consejo de Estado, al facultar al Ministerio Público para que en cumplimiento de sus funciones Constitucionales realice el llamamiento en garantía. El Doctor Julio Armando Rodríguez, respecto al tema manifiesta:

A partir de la vigencia del Art. 90 de la Constitución Nacional que hace el llamamiento no facultativo sino obligatorio, el Ministerio Público encabezado por el Dr. JUAN CARLOS HENAO Procurador 1° ante el Consejo de Estado, hoy magistrado de la Corte Constitucional, inició una campaña para que los agentes del Ministerio Público Procuradores Judiciales, realizaran Llamamientos en Garantía cuando les notificaran la admisión de demandas contractuales y de reparación directa únicamente. Poniendo en práctica los artículos 57 del C. P.- C. y 217 del C. C. A.

A pesar de que el artículo 217 pone en cabeza solo de la parte demandada la facultad de realizar ese llamamiento, pero se realizaron y obviamente fueron rechazados o negados por los Tribunales Administrativos del país, pero se ordenó apelarlos y así el Consejo de Estado en autos de FEBRERO 11 DE 1.993 M. Ponente Dr. DANIEL SUAREZ y AGOSTO 27 DE 1.993, decidió que

---

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá: Temis S.A, 1999. p. 397.

<sup>12</sup> Ibid.

el Ministerio Público si podía realizar el llamamiento en garantía por las facultades constitucionales que se le otorgan y por tratarse de la defensa del Patrimonio Público \*

Una vez reconocida la legitimación para instaurar la acción de repetición el Consejo de Estado resuelve la controversia presentada respecto a quien debe costear los gastos del proceso cuando el Ministerio Público es quien realiza el llamamiento en garantía, el mismo autor anota:

Allanado este escollo surgió otro: Realizado en llamamiento en garantía QUIEN pagaba los gastos del Edicto para la notificación del llamado cuya dirección no se conociera, y luego QUIEN pagaba los gastos del curador?. Los Tribunales obviamente decidieron que quien realizó el llamamiento o sea el Ministerio Público CONFORME AL Artículo 389 del C. P. C. numeral 1º, se apeló esa decisión y el Consejo de Estado en auto de Febrero 2 de 1.994 Ponente JUAN DE DIOS MONTES, decidió que NO debía pagar esos gastos el Ministerio Público sino LAS PARTES a mitad, por cuanto el Ministerio Público era parte imparcial y ejercía sus funciones por ordenamiento legal. LO LOGICO CREEMOS DEBÍA SER QUE LOS PAGUE LA PARTE DEMANDADA QUE TIENE LA OBLIGACION legal DE REALIZAR EL LLAMAMIENTO \*

Es así como estos pronunciamientos del Consejo de Estado permitieron que el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales pueda ejercer la acción de repetición, hasta que la ley 678 de 2001 los recogió en su artículo 19.

---

\* RODRÍGUEZ, Julio Armando. Magistrado Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, Pasto: 10 de diciembre de 2009.

\* *Ibíd.*

## 2. ASPECTOS DE LA LEY 678 DE 2001 QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA

Todas las personas que de una u otra forma se encuentran vinculadas con las diferentes entidades del Estado Colombiano ya sea como servidores públicos, particulares investidos de una función pública, contratistas, interventores, consultores, asesores e incluso ex servidores públicos, deben conocer de la existencia de la ley 678 de 2001, con la cual el legislador reguló la responsabilidad patrimonial a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

### 2.1 ACCIÓN DE REPETICIÓN

La Corte Constitucional la define “como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado”<sup>13</sup>.

Se caracteriza por ser una “acción Constitucional, de carácter legal, acción civil de carácter patrimonial, acción autónoma, secundaria y Obligatoria”<sup>14</sup>.

El demandante debe tener en cuenta que el éxito de las pretensiones de la acción de repetición depende del cumplimiento de unos requisitos fundamentales. La corte Constitucional los ha determinado así:

Para que la entidad pública pueda repetir contra el funcionario o ex funcionario, es necesario que concurren los siguientes requisitos: (i) que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los antijurídicos (sic) causados a un particular; (ii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público. (iii) que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia<sup>15</sup>.

A los anteriores requisitos se debe agregar que el reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, también puede provenir de una, “conciliación u otra forma de

---

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-832 de ocho (8) de agosto de dos mil uno (2001) M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>14</sup> MESTRE y GARCÉS. Op. cit., p.14 .

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit., p.17 .

terminación de un conflicto”<sup>16</sup>. Así mismo la consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa puede ser provocada por el contratista, el interventor, el consultor y el asesor quienes son considerados por la ley 678 de 2001 artículo 2°, parágrafo 1° como particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales. Debe anotarse que la acción de repetición establece que *“También se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”*<sup>17</sup>.

Se pregunta. ¿Porque extender esta acción a los particulares que cumplen funciones públicas?, la Corte Constitucional al respecto se ha referido diciendo:

Es evidente, que cuando a un particular se le confía por el Estado el ejercicio transitorio de funciones públicas, aun cuando no abandona por ello su condición de tal, en la medida en que ejerce esas funciones puede llegar a comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado, y con su actuación causa un daño antijurídico a alguien. Por ello, el artículo 123 de la Carta ordena al legislador la determinación del régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas, régimen éste dentro del cual, necesariamente tiene cabida la posibilidad de hacer efectivo respecto de ellos el inciso segundo del artículo 90 de la Carta, pues no se entendería que quedarán exonerados de responsabilidad al ejercer una función pública con dolo o culpa grave, mientras los servidores públicos si podrían ser llamados a responder, pues donde existe la misma razón de hecho ha de imponerse la misma solución en derecho (...) <sup>18</sup>.

Uno de los requisitos fundamentales para conseguir el éxito en la acción de repetición o en el llamamiento en garantía con fines de repetición es el de probar que el actuar del agente del Estado que produjo la condena a reparar patrimonialmente fue con dolo o con culpa grave de ahí la importancia de conocer y precisar estos conceptos.

Concepto de dolo o culpa grave. Una primera definición es la que se encuentra en el Código Civil y la que se ha utilizado por los jueces para resolver los asuntos de repetición.

ARTICULO 63. <CULPA Y DOLO>. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

---

<sup>16</sup> Artículo 2 ley 678 de 2009.

<sup>17</sup> Artículo 2, parágrafo 3 ley 678 de 2001.

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-484 de veinticinco (25) de junio de dos mil dos (2002) M.P. Dr Alfredo Beltrán Sierra.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la 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. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro<sup>19</sup>.

Como se observa claramente en lo preceptuado en este artículo la culpa grave es equiparada al dolo en materia civil, y por tratarse la acción de repetición de una acción de carácter civil, tal como lo preceptúa el artículo 1° de la ley 678 de 2001, estos dos conceptos podría pensarse que se equiparan.

La ley 678 de 2001, en los artículos 5° y 6° define estos dos importantes conceptos así:

ARTÍCULO 5o. DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

ARTÍCULO 6o. CULPA GRAVE. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones<sup>20</sup>.

Ida M Mestre y María C Garcés<sup>21</sup> al respecto afirman: El hecho de que la ley 678 de 2001 haya definido el concepto de culpa grave y dolo, respecto de las conductas causantes del daño, deja a un lado la aplicación tradicional de los conceptos de la legislación civil. Se ha dado lugar a que la jurisprudencia y la doctrina se pronuncien sobre formas de culpabilidad en materia administrativa.

---

<sup>19</sup> Artículo 63. Código Civil.

<sup>20</sup> Artículo 5. inciso 1. artículo 6, inciso primero. ley 678 de 2001.

<sup>21</sup> MESTRE y GARCÉS. Op. cit., p.14.

El legislador al separar los conceptos de dolo y culpa grave a pesar de ser la repetición una acción civil estableció una diferencia conceptual entre estos, diferencia que no disminuye o agrava la responsabilidad del demandado tal como lo establece la Corte Constitucional. *“la diferencia de trato otorgada por la Ley 678 de 2001 al dolo y la culpa, desde la perspectiva de las diferentes hipótesis que permiten formular las presunciones respectivas, constituye apenas una distinción de tipo conceptual que no influye en la definición de la responsabilidad patrimonial del agente estatal”*<sup>22</sup>.

En los artículos 5° y 6° de la ley 678 de 2001 <sup>23</sup>, también se introdujo la figura jurídica de presunción legal. La Corte Constitucional en la sentencia C-778/03 hace las siguientes precisiones al respecto.

Las presunciones previstas en la ley son mecanismos procesales mediante los cuales de un hecho conocido se deduce un hecho desconocido que guarda con el primero una relación de necesidad física o lógica.

Con base en el grado de probabilidad o la certeza de la mencionada relación, la ley puede admitir prueba contraria (presunción legal) o excluirla totalmente (presunción de derecho) (Art. 66 Código Civil)...

Este mecanismo tiene el efecto jurídico de invertir la carga de la prueba, cuando la presunción es legal, y el efecto práctico de facilitar la prueba de hechos de difícil demostración y asegurar la efectividad de los derechos sustanciales.

Tales presunciones, por ser legales, admiten prueba contraria, y son producto de la potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos, particularmente en materia probatoria, con fundamento en lo dispuesto en los Arts. 114 y 150 superiores.

Ellas se justifican razonablemente por la necesidad de probar elementos subjetivos que por su naturaleza son de difícil prueba, con base en hechos objetivos susceptibles de demostración en las condiciones ordinarias, con el fin de hacer efectiva la acción de repetición consagrada en el Art. 90 superior, y por la necesidad de proteger el patrimonio y la moralidad pública y favorecer el cumplimiento de los fines esenciales del Estado<sup>24</sup>

En el inciso segundo del artículo 5° de la misma ley se lee:

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

---

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-373 de catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002) M.P. Dra Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>23</sup> Artículos 5,6 Ley 678 de 2001.

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-778 de once (11) de septiembre de dos mil tres (2003) M.P. Dr Jaime Araujo Renteria.

- a. Obrar con desviación de poder.
- b. 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.
- c. 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.
- d. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
- e. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial<sup>25</sup>.

El artículo 6° en el inciso segundo preceptúa: se presume que la conducta es gravemente culposa en los siguientes eventos:

- a. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
- b. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
- c. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
- d. Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal<sup>26</sup>.

La tipificación realizada por el legislador en el artículo 5 y 6° sobre las causas de presunción de culpa grave no es taxativa, el Juez puede deducir otras, pero el listado es taxativo para las presunciones. La Corte Constitucional referente al tema anota:

Ello es así al punto que resultaría insólito pretender que la ley taxativamente detalle el universo de aquellas posibles conductas de los agentes estatales susceptibles de valorarse como gravemente culposas... El inciso primero del artículo 6° es una regla de derecho de alcance general en la cual se fijan los criterios para la determinación de la conducta gravemente culposa del agente estatal y el inciso segundo contiene una relación de los eventos en que el legislador presume la existencia de una conducta gravemente culposa. No obstante, es claro que por fuera de estas hipótesis el

---

<sup>25</sup> Artículo 5 .inciso. 2, ley 678 de 2001.

<sup>26</sup> Artículo 6. Inciso 2, ley 678 de 2001.

juez puede deducir otras causales de culpa grave que si bien no se adecuen a alguna de las presunciones legalmente consagradas, si se enmarcan en los criterios fijados en el inciso primero, pero en estos supuestos, al no operar presunción de culpa grave alguna, deberán demostrarse los extremos de la acción de repetición ya que no habrá lugar a la inversión de la carga de la prueba<sup>27</sup>.

Una de las mayores preocupaciones es la de determinar si: ¿Se vulnera el debido proceso con la imposición de una presunción legal?. La Corte Constitucional en varias sentencias ha afirmado que las presunciones legales no vulneran el debido proceso ya que según la Corte:

El que la ley permita probar en contrario lo que se deduce de una presunción o, lo que es lo mismo, la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los hechos o circunstancias de que lo infiere la ley, obedece a que las presunciones se fundamentan en probabilidades que en su condición de tales no excluyen la posibilidad de error. Luego, dada esa posibilidad de equivocación, es apenas natural que la deducción sea siempre desvirtuable por prueba en contrario. De esta forma se garantiza el derecho de defensa de la persona contra quien opera la presunción....En efecto, con estas presunciones legales de dolo y culpa grave el legislador busca hacer efectivo el ejercicio de la acción de repetición en la medida en que el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad, con lo cual no sólo se garantiza su derecho de defensa sino que se logra un equilibrio en el debate probatorio que debe surtir en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso<sup>28</sup>

Con la inclusión de las presunciones de dolo y culpa grave en la ley 678 de 2001, se pretende efectivizar la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, facilitando y equiparando la carga probatoria entre demandante y demandado, invirtiendo la carga de la prueba, con lo cual el demandado en repetición o llamado en garantía deberá desvirtuar la consecuencia de la presunción, en este caso que el actuar no fue doloso o con culpa grave, situación difícil pues se trata de conceptos subjetivos y lo que el Estado tenía que probar antes hoy le toca al demandado desvirtuarlo. En los asuntos acaecidos antes de entrar en vigencia esta ley, es muy común encontrar fallos proferidos por la jurisdicción Contenciosa Administrativa, en la cual el demandado encuentra una justificación para su actuar o el demandante no puede probar esta clase de actuar trayendo

---

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-285 de veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002) M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>28</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-374 de catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002) M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

consigo sentencias absolutorias en su gran mayoría. Tal como se podrá observar más adelante en el capítulo 3°.

Es importante que los agentes del Estado conozcan estas figuras jurídicas sus alcances y consecuencias, pues si antes de esta ley lo común era salir absuelto de un proceso de repetición, con la aplicación de estas presunciones legales esto puede cambiar a que lo común sea las sentencias condenatorias. Los actores del Estado realizan muchas de sus actuaciones en forma arbitraria y politiquera, fuera de los principios de la función pública, las cuales siempre traen consecuencias jurídicas que implican reparaciones patrimoniales por parte del Estado, este comportamiento se debe a diferentes causas, entre ellas se puede anotar el hecho de que quien paga las sentencias es el Estado y en muy pocas ocasiones prospera la acción de repetición, quedando impune patrimonialmente el responsable de la acción u omisión que causó la reparación patrimonial.

Es común la utilización de la figura de la delegación en los procesos de contratación, una de las razones para hacerlo era la de eludir la acción de repetición. Para combatir esta costumbre y dar responsabilidad en esta área administrativa se introdujo la responsabilidad solidaria en el artículo 2° parágrafo 4° de la ley 678 de 2001, de la siguiente manera. *“En materia contractual el acto de la delegación no exime de responsabilidad legal en materia de acción de repetición o llamamiento en garantía al delegante, el cual podrá ser llamado a responder de conformidad con lo dispuesto en esta ley, solidariamente junto con el delegatario”<sup>29</sup>.*

La Corte Constitucional condicionó la exequibilidad de este parágrafo diciendo:

El legislador ha optado por la solidaridad en la delegación, lo cual constituye una medida razonable pues hace evidente que el delegante, desde su posición como jefe o representante legal de la entidad pública, queda vinculado con el delegatario en la gestión contractual, al ser ésta una herramienta administrativa a la cual acuden las entidades estatales para cumplir las funciones, prestar los servicios y construir las obras a cargo del Estado. Además, téngase presente que, de acuerdo con la naturaleza de la acción de repetición, la solidaridad que postula la norma demandada se refiere a una responsabilidad de carácter patrimonial, la cual se determinará en atención a los deberes funcionales y de la conducta dolosa o gravemente culposa del delegante y del delegatario en la producción del daño antijurídico a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política.

En este escenario debe entenderse la norma demandada. Cuando en materia contractual el delegante actúe con dolo o culpa grave en la producción del daño antijurídico, por el cual el Estado se haya visto obligado a reparar, la delegación no constituye un escudo de protección ni de exclusión de responsabilidad para aquél en materia de acción de repetición o llamamiento

---

<sup>29</sup> Artículo 2, inciso 4 ley 678 de 2001.

en garantía, así no aparezca formalmente como el funcionario que vinculó con su firma al Estado en la relación contractual o que lo representó en las diferentes etapas del proceso contractual. Todo lo contrario, si el delegante participó a título de dolo o culpa grave deberá ser vinculado en el proceso de acción de repetición o llamamiento en garantía para que responda por lo que a él corresponda en atención a las circunstancias fácticas de cada situación<sup>30</sup>.

El Código Civil Colombiano en el artículo 2344. Respecto a la responsabilidad solidaria preceptúa: “Si un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355.”

Todo fraude o dolo cometido por dos o más personas produce la acción solidaria del precedente inciso<sup>31</sup>.

**2.1.1 Aspectos procesales de la acción de repetición.** La ley 678 de 2001 en el artículo 7°, entregó el conocimiento de la acción de repetición a la jurisdicción contencioso administrativa y estableció como regla general la competencia en el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado, o el que aprobó el acuerdo conciliatorio o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se resolvió el conflicto, de acuerdo con las reglas de competencia señaladas

en el Código Contencioso Administrativo. En el párrafo 1° se estableció como excepción para el conocimiento de esta acción contra los altos funcionarios del Estado el conocimiento privativamente y en única instancia la sala de lo contencioso administrativo del consejo de estado y Cuando la acción de repetición se ejerza contra miembros del Consejo de Estado conocerá de ella privativamente en única instancia la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

Si la acción se intentara en contra de varios funcionarios, será competente el juez que conocería del proceso en contra del de mayor jerarquía.

La Corte Constitucional se ha referido sobre la inconstitucionalidad respecto a los proceso de única instancia de la siguiente manera:

Ahora bien, por lo que hace a la disposición de que el proceso respectivo cuando se trata de Magistrados de las corporaciones de orden nacional, sea

---

<sup>30</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-372 de quince (15) de mayo de dos mil dos (2002) M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>31</sup> Artículo 2344, Código Civil.

de única instancia, en manera alguna se quebranta la Constitución, como quiera que sólo en dos casos se prevé por la Carta como obligatoria la doble instancia, a saber: en la acción de tutela, que por ministerio del artículo 86 de la Constitución puede ser impugnada ante el superior funcional; y, en las sentencias condenatorias penales conforme al artículo 31 de la Constitución, salvo el caso de los altos funcionarios del Estado cuyo juzgamiento corresponda a la Corte Suprema de Justicia, según lo establecido en el artículo 235 de la Constitución<sup>32</sup>

Con la entrada en operación de los Juzgados Administrativos en el año 2006 se ha generado un desconcierto respecto a la competencia de la acción de repetición. Se hace esta pregunta. ¿Quién es el competente para conocer de la acción de repetición en los asuntos donde los Tribunales Administrativos profirieron sentencia condenatoria contra el Estado y en estos momentos esos procesos serían competencia de los Juzgados Administrativos por haber entrado a operar?. El Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño ha determinado que la competencia es de los Juzgados Administrativos, a pesar de que el Tribunal conoció del proceso principal en que se condenó al Estado a reparar patrimonialmente a las víctimas. Esta aclaración es importante hacerla ya que los abogados vienen presentando la acción de repetición ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño y son rechazados por falta de competencia.

La entidad a través de su representante legal cuenta con un plazo de 6 meses contados a partir del pago total o de la última cuota, para ejercitar la acción de repetición, de no ser así se faculta para hacerlo al Ministerio Público y al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional. Por esta omisión el representante legal, estará incurso en causal de destitución por incumplir con un deber impuesto en el artículo 4º de la ley 678 de 2001.

Sobre el incumplimiento del deber de presentar la acción de repetición manifiesta la Corte:

La falta disciplinaria establecida en el Art. 4º de la Ley 678 de 2001, consistente en el incumplimiento del deber de ejercitar la acción de repetición o hacer el llamamiento en garantía, guarda una conexidad objetiva y razonable con la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado que constituye la materia dominante de dicha ley, y la consagración de la mencionada falta es un instrumento significativo y adecuado para lograr el cumplimiento de las disposiciones de la misma ley. Adicionalmente, dicho precepto es una reiteración puntual de la exigencia de cumplir los deberes contenidos en las

---

<sup>32</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit., p.21.

normas del ordenamiento jurídico, a cargo de todo servidor público, que en forma genérica contempla el Art. 34 del Código Disciplinario Único<sup>33</sup>

La entidad legitimada para interponer la acción de repetición no puede desistir a pesar de ser catalogada como una acción civil, la Corte Constitucional al respecto preceptúa:

Si la acción de repetición persigue la protección del patrimonio del Estado para que el funcionario que dio origen a una condena con su actuar doloso o gravemente culposo, reembolse lo pagado, en nada se quebranta la Carta Política, sino que al contrario, se defiende el interés general, cuando a la autoridad pública legitimada para interponer la acción se le impide desistir, pues ello equivaldría a autorizarla para consentir un detrimento patrimonial abandonando los instrumentos procesales que conforme al artículo 90 de la Constitución se le otorgan, máxime si se tiene en cuenta que ésta norma impone como un deber el ejercicio de la acción en las hipótesis ya mencionadas, pues sería abiertamente contradictorio imponerle ese deber y autorizar a la entidad pública para no cumplirlo<sup>34</sup>

La caducidad de la acción de repetición merece un estudio detenido debido a la importancia que implica su aplicación, la corte Constitucional anota:

La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.

Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el

---

<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit., p.21.

<sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit., p.18.

ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.

En lo concerniente a la acción de repetición, la caducidad, aparte de las características y elementos antes anotados, tiene como propósito fundamental propender por la eficiencia de la administración, al señalarle un plazo perentorio para que pueda acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro de los pagos que haya debido realizar como resultado de su conducta dolosa o gravemente culposa<sup>35</sup>.

Un tema que ha tenido controversia respecto a la figura de la caducidad es el de determinar cuando comienza a contarse el término de la caducidad, la ley 678 de 2001 en el artículo 11. Preceptúa:

Artículo 11. Caducidad. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años *contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.*

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas<sup>36</sup>.

La corte Constitucional en sentencia C-394-02 de 22 de mayo de 2002, lo declaró exequible condicionalmente y se acogió en lo preceptuado en la sentencia C-832 de 2001 de la siguiente manera.

En la Sentencia C-832 de 2001 con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "*contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad. La Parte resolutive de la Sentencia al respecto señaló: "Declarar EXEQUIBLE la expresión "contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad", contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, bajo el entendido que 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 previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo., contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo*"<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup>CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit. p.18.

<sup>36</sup> Artículo 11, ley 678 de 2001.

<sup>37</sup>CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-394 de veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002) M.P. Alvaro Tafur Galvis.

En suma, el término de 2 años, para que opere la caducidad de la acción de repetición, se cuenta a partir del pago total si este se hace antes de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia que condenó al Estado a reparar al demandante o aprobó la conciliación, si el pago no se hace dentro de los 18 meses en mención, el término de los dos años comienza a correr a partir del cumplimiento de estos.

La cuantía de la pretensión es un requisito de la demanda la cual se debe determinar dentro de ella con el fin de poder determinar la el juez competente, en la acción de repetición *“se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar”*<sup>38</sup>.

La forma normal como termina un proceso judicial es la sentencia, en la cual se accede o no a las pretensiones del demandante y en muchas de ellas la sentencia es inhibitoria, en las sentencias de repetición que condenan al demandado se *“cuantificará el monto de la condena correspondiente atendiendo al grado de participación del agente en la producción del daño, culpa grave o dolo y a la valoración que haga con base en las pruebas aportadas al proceso de repetición”*<sup>39</sup>. Igualmente *“deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación”*<sup>40</sup>. Si en dicho plazo el repetido no paga al Estado el monto al que fue condenado, esta sentencia servirá de título ejecutivo el cual se ejecutará siguiendo el proceso ejecutivo ordinario establecido en el Código de Procedimiento Civil, ante el mismo juez o magistrado que conoció el proceso de repetición.

Una forma anormal de terminar con los conflictos es la conciliación. Las partes que se ven vinculadas en un proceso de repetición pueden acudir a ella bien sea antes o durante el proceso y llegar a un acuerdo sobre las pretensiones que la generan poniendo así fin al conflicto, previa aprobación del juez o magistrado competente

## **2.2 EL LLAMAMIENTO EN GARANTIA**

El llamamiento en garantía es una figura procesal, con la cual se llama a intervenir a un tercero en un proceso de manera forzosa. Para que sea procedente, por remisión del art. 267 del C.C.A. debe cumplirse los requisitos y condiciones que

---

<sup>38</sup> Artículo 11. ley 678 de 2001.

<sup>39</sup> Artículo 14. ley 678 de 2001.

<sup>40</sup> Artículo 15. ley 678 de 2001.

sobre la materia establecen los arts. 55, 56 y 57 del Código de Procedimiento Civil. Determina el artículo 57. "Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. El llamamiento se sujetará a lo dispuesto en los dos artículos anteriores"<sup>41</sup>. Los artículos 55 y 56 del mismo ordenamiento señalan los requisitos y procedimiento que debe contener y seguir esta figura.

ARTÍCULO 55. REQUISITOS DE LA DENUNCIA. El escrito de denuncia deberá contener:

- a. El nombre del denunciado y el de su representante si aquél no puede comparecer por sí al proceso.
- b. La indicación del domicilio del denunciado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.
- c. Los hechos en que se basa la denuncia y los fundamentos de derecho que se invoquen.
- d. La dirección de la oficina o habitación donde el denunciante y su apoderado recibirán notificaciones personales.<sup>42</sup>

ARTÍCULO 56. TRÁMITES Y EFECTO DE LA DENUNCIA. <Artículo modificado por el artículo 1, Numeral 20 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:

Si el juez halla procedente la denuncia, ordenará citar al denunciado y señalará un término de cinco días para que intervenga en el proceso; si no residiere en la sede del juzgado, el término se aumentará hasta por diez días. El auto que acepte o niegue la denuncia es apelable.

La citación se hará mediante la notificación del auto que acepta la denuncia, en la forma establecida para el admisorio de la demanda, y el proceso se suspenderá desde la admisión de la denuncia hasta cuando se cite al denunciado y haya vencido el término para que éste comparezca; la suspensión no podrá exceder de noventa días. El denunciado podrá presentar en un solo escrito contestación a la demanda y a la denuncia, y en el mismo solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

---

<sup>41</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 57.

<sup>42</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 55.

Surtida la citación, se considerará al denunciado litisconsorte del denunciante y tendrá las mismas facultades de éste.

En la sentencia se resolverá cuando fuere pertinente, sobre la relación sustancial que existe entre denunciante y denunciado, y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo de éste.<sup>43</sup>

La ley 678 de 2001 en el artículo 19, legitima a la entidad pública directamente perjudicada o al Ministerio Público, para 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.

El llamamiento en garantía procede dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, en los asuntos en los que en la contestación de la demanda no se haya propuesto excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

La Corte Constitucional en la sentencia C-484 /02 limitó el término para realizar el llamamiento en garantía estipulando : “Así las cosas, el artículo 20 de la Ley 678 de 2001, en cuanto dispone que la entidad pública demandada o el Ministerio Público "podrán realizar el llamamiento hasta antes de finalizar el período probatorio", habrá de declararse inexecutable, con lo cual, la ley interpretada en su conjunto con el artículo 217 del Código Contencioso Administrativo seguirá siendo aplicada”<sup>44</sup>.

El artículo 217 del Código Contencioso Administrativo estipula:. DENUNCIA DEL PLEITO, LLAMAMIENTO EN GARANTIA Y RECONVENCION. <Subrogado por el artículo 54 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> En los procesos relativos a controversias contractuales y de reparación directa, la parte demandada podrá, en el término de fijación en lista, denunciar el pleito, realizar el llamamiento en garantía o presentar demanda de reconvención, siempre que ello sea compatible con la índole o naturaleza de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>45</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior el llamamiento en garantía se debe realizar en el término de fijación en lista, de esta manera se garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa.

---

<sup>43</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 56.

<sup>44</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit., p.18.

<sup>45</sup> CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículo 27. Subrogado por el artículo 54 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989.

El artículo 21, autoriza la conciliación de las pretensiones del llamado en garantía y la entidad que llama, en la misma audiencia de conciliación o en cualquier otra forma de terminación de conflictos en que termine el proceso de responsabilidad estatal.

En el caso de no conciliar, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, pudiendo solicitar una nueva conciliación de común acuerdo.

¿ Es necesario presentar prueba sumaria respecto del actuar doloso o culposo del agente del Estado en el llamamiento en garantía?. El Consejo de Estado al respecto ha tenido varias posiciones en el tiempo así:

Esta Corporación ha venido sosteniendo que cuando se llama en garantía a un servidor público, se hace no porque se tenga la prueba del dolo y de la culpa grave sino porque se estima que dentro del proceso puede eventualmente probarse.[\*] Sin embargo, a partir de la vigencia de la ley 678 de 2001 debe entenderse que sí es necesaria la prueba sumaria del dolo y la culpa grave<sup>46</sup>

Esta posición cambió radicalmente y el Consejo De Estado manifestó lo siguiente:

a. En relación con el llamamiento en garantía de los agentes de la administración, un aspecto que ha dado lugar a controversia es el relativo a los requisitos que deben cumplirse para realizarlo, ya que el art. 57 del C. de P.C. en este punto remite sólo a los arts. 55 y 56 del mismo estatuto que se refieren a los requisitos, trámite y efectos de la denuncia del pleito pero no al art. 54, el cual señala que al escrito de denuncia debe acompañarse la *prueba siquiera sumaria* del derecho a formularla.

En auto del 27 de agosto de 1993 (exp. No. 8680) la sección tercera del Consejo de Estado consideró que la prueba sumaria no era exigencia legal para efectuar el llamamiento en garantía y además, que con la sola demanda podía entenderse cumplido ese requisito:....

Esta posición fue precisada en decisiones posteriores para señalar que al efectuar el llamamiento en garantía el Estado tiene la carga de indicar en la demanda los hechos, situaciones o informaciones que indiquen un eventual comportamiento doloso o gravemente culposo del funcionario respectivo:

b. Hoy, en el art. 19 de la ley 678 de 2001, ya se exige para efectuar el llamamiento en garantía de los agentes del Estado, “que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave”.

Para la Sala esta exigencia resulta innecesaria frente al llamamiento en garantía que le formula el Estado a sus agentes, por cuanto su derecho a formularlo no necesita ser acreditado mediante prueba, ya que se trata de un imperativo de rango constitucional (deberá repetir, dice el art. 90 inciso 2). En efecto, el llamamiento en garantía no es más que una *demand*a con una

---

<sup>46</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Exp No.12.854 de 7 de febrero de 2002 C.P. Ricardo Hoyos Duque.

pretensión *in eventum* contra el llamado, esto es, que sólo debe examinar el juez siempre y cuando la demanda contra quien formula el llamamiento prospera. Esto significa que si se formula un llamamiento y éste no prospera, la única sanción que de allí puede derivarse es condenar en costas a quien lo hizo, si es que su conducta puede calificarse de temeraria (art. 171 C.C.A) ...

Carece de toda lógica que para admitir una demanda se deba aportar prueba, así sea sumaria, es decir plena aunque no controvertida, de la culpa grave o el dolo como fuente de la responsabilidad del agente estatal, cuando justamente es ese el objeto del llamamiento. De ahí que sea mucho más adecuado interpretar la ley en el sentido de que esa exigencia deba cumplirse para solicitar y decretar medidas cautelares en el proceso de repetición (arts. 23 y ss. ley 678 de 2001)<sup>47</sup>

El Consejo de estado ha interpretado el parágrafo segundo del artículo 19 de la ley 678 de 2001 el cual preceptúa: “El llamamiento en garantía procede dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, en los asuntos en los que en la contestación de la demanda no se haya propuesto excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor”, de la siguiente manera .

Debe la Sala recoger la posición adoptada en el auto de 8 de agosto de 2002, expediente 22.179, que había considerado que como sólo de la prosperidad de la pretensión principal se analizará la relación existente entre el llamante y el llamado, la figura procesal podía utilizarse, aún si se hubiesen propuesto excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, pues no se podía desconocer el derecho sustancial que tiene una persona a llamar a otra en garantía, en virtud del derecho legal o contractual existente entre las partes, pues la estrategia de defensa que utilice el demandado al alegar eximentes de responsabilidad, no podía limitar el derecho que tiene de que en el mismo proceso, de resultar condenado, se resuelva la segunda relación procesal, nacida del referido llamamiento...

Y en su lugar, adoptar el criterio señalado por la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad C- 965 de 2003, que en síntesis, considera que la limitación contenida en el parágrafo del artículo 19 de la ley 678 de 2001, es apenas lógica, coherente y consecuente con el proceder de la administración, “pues en los eventos en que ésta excusa su responsabilidad en la culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero y la fuerza mayor o el caso fortuito, la estrategia de defensa se dirige a demostrar que la responsabilidad total del daño que se ha ocasionado es imputable a un sujeto distinto de sus agentes o a un fenómeno extraordinario; de forma tal que de llegarse a demostrar en el proceso uno de esos hechos, el Estado no sería condenado y no se vería conminado al pago de la indemnización, quedando también liberada la potencial responsabilidad del agente.”

---

<sup>47</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 8 de agosto de 2002. Exp. No.22179. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

La Corte aclaró en la misma providencia, que había lugar a la limitación del llamamiento en garantía únicamente cuando, como lo señala la norma, la culpa de la víctima se propusiera como causal exclusiva de exoneración de responsabilidad, por lo que, por obvias razones, cuando dicha culpa se planteara como concurrente con la culpa del agente estatal, sí podrá llamarse en garantía a éste último.

En suma, la Sala ajusta su jurisprudencia a la decisión adoptada por la Corte Constitucional, que declaró exequible el parágrafo del artículo 19 de la ley 678 de 2001, porque esa decisión hizo tránsito a cosa juzgada, con efectos *erga omnes*, para considerar que el llamamiento en garantía no es procedente cuando se propone como eximente la causa extraña, siempre que sea “*exclusiva*”.<sup>48</sup>

La acción de repetición después de estos fallos ha tenido gran importancia para el Ministerio Público, lo cual se ve reflejado en los siguientes datos estadísticos:

Entre 1.993 y abril de 1.994 se hicieron 704 llamamientos en garantía, de ellos el 6.39% o sea 45 por la demandada, el resto 659 por el Ministerio Público. Existía preocupación por los apoderados de las partes demandantes por el retardo en los procesos por el llamamiento en garantía, en informe presentado por el Grupo Asesor del Ministerio Público se estableció que el promedio de suspensión por este motivo es de 4.06 meses, se aumenta el promedio en Antioquia a 13.5 meses. Córdoba 8.2 meses, en otros baja como en META 1.5 meses, Risaralda 2.4 meses. Generalmente porque habiendo sido desvinculado el funcionario no se conoce su residencia actual. Pero el Art. 56 del C. P. C modificado por el decreto 2282/89 establecía esa suspensión solo puede durar 90 días 3 MESES) ese habría sido el atraso, después el proceso sigue así no se haya notificado al funcionario, sin olvidar que siempre podrá notificarse por edicto, pero la finalidad de hacer efectivo el art. 90 de la C. Política justificaría la demora. Aunque la campaña es nueva hasta abril de 1.994 se habían dictado ya 10 sentencias con llamado en garantía: Risaralda 6, Nariño 2, Caquetá 1 y Cesar 1, de ellas 5 condenatorias solo contra el Estado, 3 Estado y llamado y 2 inhibitorias\*.

## 2.3 MEDIDAS CAUTELARES

Quiroga Cubillos Héctor E. las define “como el instrumento procesal que persigue apoyar la realización de la tutela judicial, en cuanto a la efectividad de sus decisiones, asegurando o ejecutando anticipadamente sus efectos”<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 25 de agosto de 2005. Exp. No.28211,M.P. Ruth Stella Correa Palacios.

\* NOTAS TRABAJO DE TESIS de Julio Armando Rodríguez, Op. cit., p.15.

<sup>49</sup> QUIROGA, C. Héctor. E. La Tutela Cautelar, Bogotá: Sabiduría Limitada, 2007. p. 593.

Para que un proceso de repetición o el llamado en garantía cumpla con su objetivo es imprescindible el ejercicio de la figura jurídica de las medidas cautelares, de lo contrario se puede cumplir con el requisito de impetrar la acción de repetición o de llamar en garantía pero el resultado final que es el de conseguir el resarcimiento patrimonial a favor del Estado se quedará solo en una colección de sentencias, pues fácilmente los involucrados podrán insolventarse y burlar fácilmente la acción judicial.

La ley 678 de 2001 en el artículo 23, 24,25,26,27,28, trata las medidas cautelares y consagra la procedencia del empleo de las medidas de embargo y secuestro de bienes inmuebles así como la inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro y remite su aplicación a las normas del Código de Procedimiento civil. Para su procedencia se requiere prestar caución, en la cuantía que fije el juez o magistrado y las medidas solicitadas se decretaran antes de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Al tipificar en el artículo 23 de la ley 678 de 2001 que en los procesos de acción repetición las medidas cautelares de embargo y secuestro y la inscripción de la demanda, proceden en bienes sujetos a registro, limitó el ejercicio de ellas dejando de lado la aplicación a los bienes muebles, salarios, acciones, honorarios etc. Los cuales en la actualidad son de gran importancia económica para lograr el resarcimiento perseguido a favor del Estado.

### **3. QUE SUCEDE CON LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

Se habla frecuentemente de que el Estado paga grandes sumas de dinero por culpa de la conducta de sus agentes en el desarrollo de sus funciones y que a 2008 se “han presentado 173.000 demandas con pretensiones de \$ 689 billones de pesos”<sup>50</sup>. Esta información a pesar de provenir de respetadas fuentes no refleja la realidad en estos momentos de lo que sucede con este tema ya que desafortunadamente no se cuenta con bases de datos que permitan verificar fehaciente mente estas informaciones.

La situación se complica si se pregunta sobre lo que está sucediendo a nivel nacional o regional respecto a la responsabilidad de los operarios del Estado, ya que no se cuenta con información que permita determinar si las herramientas otorgadas por el legislador se están aplicando y si es así como se está haciendo.

Ante la necesidad de tener conocimiento respecto de lo que sucede con la responsabilidad de los agentes del Estado en Nariño, se investigó la información sobre la acción de repetición acudiendo al Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño y los 8 Juzgados Administrativos de Pasto periodo 1998 a 2008 y la información del llamamiento en garantía con fines de repetición, se obtuvo del trabajo de grado presentado por Hamilton Arvey Burgos Sánchez. Titulado Informe de Investigación Segunda Etapa del Observatorio de Justicia Regional Subgrupo Observatorio Administrativo<sup>51</sup>.

#### **3.1 RESULTADOS Y COMENTARIOS DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN PERIODO 1998 - 2008 EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

Revisados los libros radicadores del Tribunal Contencioso Administrativo y de los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto en el periodo 1998 a 2008, se encontró que se instauraron 111 procesos de repetición, distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>50</sup> FOROS: “POR UNA COLOMBIA BIEN GOBERNADA, 2008-2011”, DEMANDAS CONTRA EL ESTADO: CÓMO TAPAR LA VENA ROTA [online]. Bogotá(Colombia): Contraloría General de la República, 29 de septiembre de 2009- [cited 17 nov, 2009]. Disponible en Internet: [www.contraloriagen.gov.co:8081/.../Ponencia%20Contralor%20Foro%20Contraloría-...](http://www.contraloriagen.gov.co:8081/.../Ponencia%20Contralor%20Foro%20Contraloría-...)

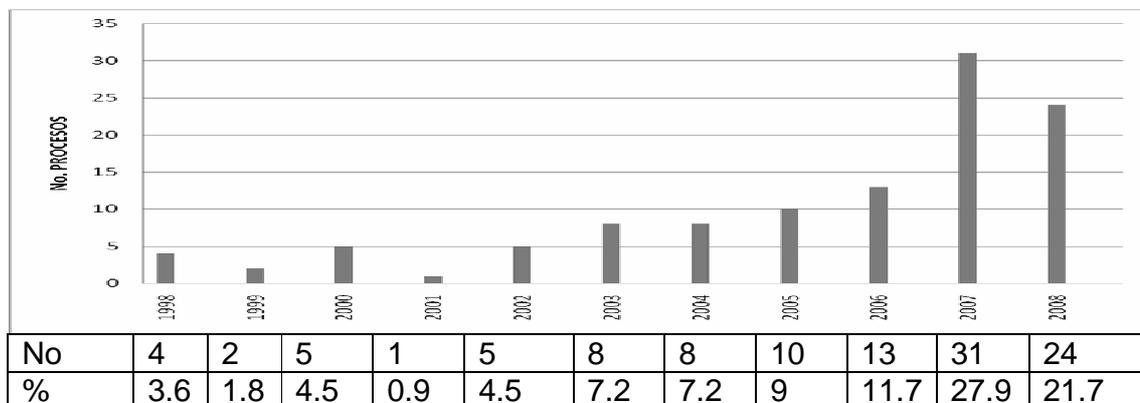
<sup>51</sup>BURGOS SANCHEZ, Hamilton A. Informe de Investigación Segunda Etapa del Observatorio de Justicia Regional Subgrupo Observatorio Administrativo. Pasto (Colombia): s.n, 2008. p. 20.

**Cuadro 1. Demandas de repetición presentadas en el periodo 1998-2008**

AÑO	NUMERO DE PROCESOS	PROCESOS ENVIADOS A NUEVO REPARTO	PROCESO ARCHIVADOS	PROCESOS ENTRAMITE
1998	4	0	3	1
1999	2	0	2	0
2000	5	0	1	4
2001	1	0	0	1
2002	5	0	4	1
2003	8	0	3	5
2004	8	0	3	5
2005	10	0	0	10
2006	13	0	3	10
2007	31	4	3	23
2008	24	5	2	18
TOTALES	111	9	24	78
%	100	8.1	21.6	70.3

Fuente: esta investigación.

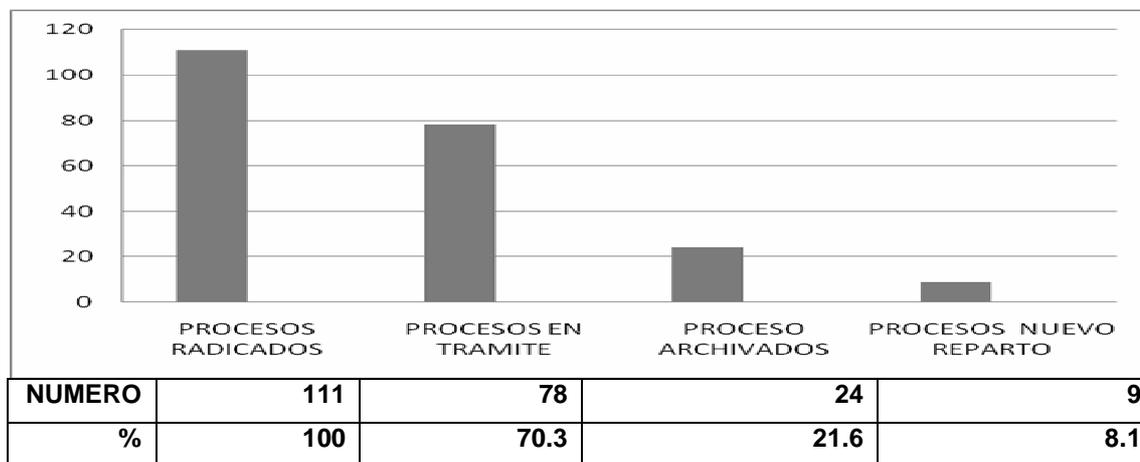
**Figura 1. Procesos de repetición presentados en el periodo 1998-2008**



Fuente: esta investigación.

De la anterior información se puede decir que existe una tendencia al incremento en la instauración de procesos de repetición a partir del año 2002, este incremento se pudo deber a que el 4 de agosto de 2001 comenzó a regir la ley 678 de 2001, la cual tipifica en el artículo 4° el deber de instaurar la acción de repetición o llamamiento en garantía por parte de las entidades del Estado y el incumplimiento de este deber trae como consecuencia incurrir en falta disciplinaria.

**Figura 2. Distribución de los procesos de repetición presentados en el periodo 1998-2008**



Fuente: esta investigación.

De las 111 procesos radicados en el periodo 1998 a 2008, 78 de ellos correspondientes al 70.3 % se encuentran vigentes, 24 pleitos que representan el 21.6 % están archivados por diferentes causas y 9 litigios equivalentes a 8.1 % fueron rechazados por falta de competencia, siendo remitidos a la oficina judicial para que se realice nuevo reparto a los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto. Situación que refleja confusión en los abogados que representan a las entidades estatales respecto al tema de competencia con los cambios presentados en esta Jurisdicción al entrar en funcionamiento los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto.

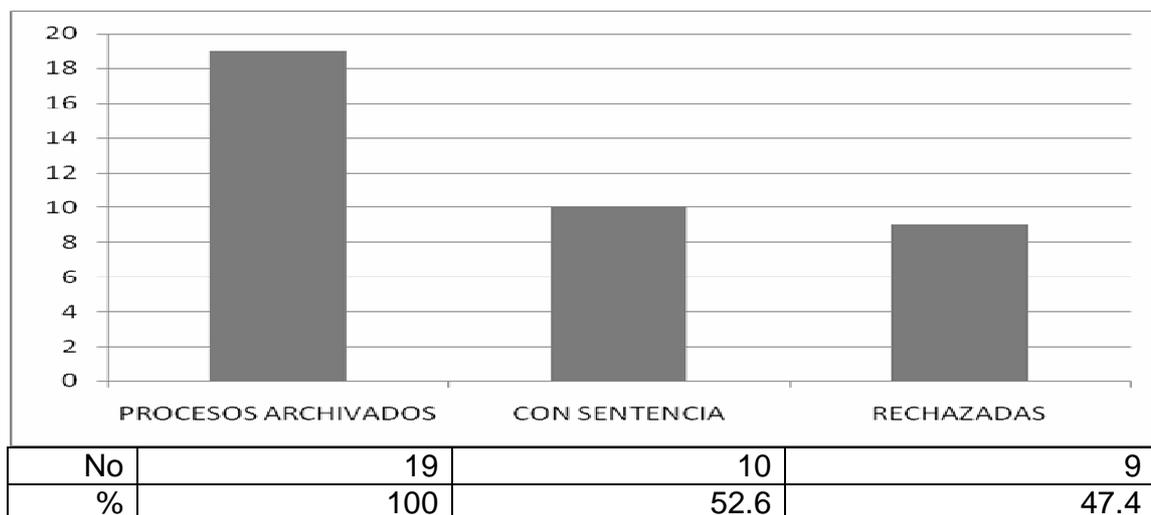
Con la entrada en funcionamiento, de los juzgados administrativos en Nariño la mayoría de los procesos de repetición pasaron a conocimiento en primera instancia de los Juzgados Administrativos debido a la cuantía de las pretensiones de la demanda, este hecho garantizó al demandante y demandado el acceso de la segunda instancia, la cual era negada a la gran mayoría de ellas por no cumplir con el requisito de la cuantía para llegar al conocimiento del Consejo de Estado.

**Cuadro 2. Procesos de repetición archivados periodo 1998-2008**

Procesos archivados	CON SENTENCIA		RECHAZADOS
	19	CONDENATORIA	
QUE APROBO CONCILIACION		1	
INHIBITORIA		2	
ABSOLUTORIA		5	
10			

Fuente: esta investigación.

**Figura 3. Procesos de repetición archivados en el periodo 1998-2008**



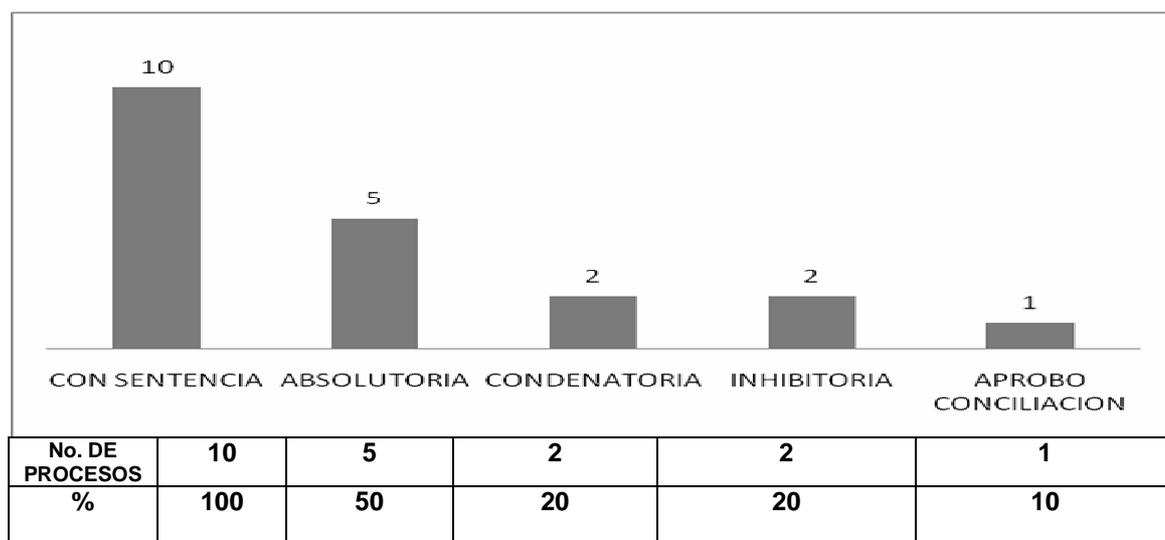
Fuente: esta investigación.

Del total de procesos archivados, fueron encontradas y analizadas, 19 de ellas, obteniendo los siguientes resultados:

El 52.6 %, correspondientes a 10 procesos terminaron con sentencia, los restantes 9 o sea el 47.4 %, fueron inadmitidos, no corregidos y rechazados por los magistrados o jueces administrativos por diferentes razones. El porcentaje de litigios rechazados es alto, evidenciando problemas en el ejercicio de la acción de repetición, déficit en la representación de las entidades estatales, desconocimiento de la acción de repetición por parte de los apoderados judiciales.

Dentro de las causas por las cuales no se admiten estos procesos se encontró que en las demandas hay : 1.Omisión en estimar razonadamente la cuantía, 2.No se adjunta copia auténtica de los documentos que sirven de soporte , ART 139 del C.C.A., 3. No se adjunta a la demanda copia auténtica de la audiencia de conciliación que dio origen a la acción de repetición, 4. No se adjunta el comprobante del pago de la reparación patrimonial, 5.Indebida escogencia de la acción al demandar, pues se demanda repetición teniendo que hacerlo por la acción de reparación directa, debido a que la condenas al Estado provienen de la jurisdicción Ordinaria. A esto se conjuga que el demandante no corrige la demanda dentro del periodo concedido para hacerlo y todo queda en haber presentado la demanda por cumplir un deber más no por conseguir el resarcimiento de lo pagado por el Estado.

**Figura 4. Procesos de repetición que terminaron con sentencia en el periodo 1998-2008**



Fuente: esta investigación.

Al analizar los 10 procesos que terminaron con sentencia, se encontró: Que el 50% representado en 5 sentencias, terminan absolviendo a los demandados. En todas ellas el argumento de los magistrados o Jueces administrativos, se basa en el hecho de que el demandante no demostró dentro del proceso o no acreditó con suficiencia la existencia de conducta dolosa o gravemente culposa por parte del demandado. Si bien las entidades cumplen con el requisito de presentar la demanda en forma, estos no aportan las pruebas suficientes al proceso que den certeza al juzgador de la conducta dolosa o con culpa grave del agente.

En los casos en estudio se trató de hechos sucedidos antes de entrar en vigencia la ley 678 de 2001, con lo cual la figura de las presunciones de dolo y culpa grave no podían ser aplicadas, esta situación puede ser esgrimida a favor de los demandantes.

En 2 procesos o sea en el 20 %, se condena a los demandados a restituir en promedio el 60 %, del total pagado por el Estado.

Los procesos que tuvieron éxito en sus pretensiones de repetición, cumplieron con la demostración, de los siguientes elementos: 1.- Que ha efectuado un reconocimiento indemnizatorio proveniente de una condena, una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, acreditado que ha pagado la totalidad o la última cuota de la suma obligada a pagar. 2.- Que ese reconocimiento es consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado, y 3.- Que el demandado tiene la calidad de servidor público o particular investido de una función pública.

El 20% correspondiente a 2 procesos terminaron con sentencia inhibitoria para referirse al fondo de las demandas, las causas se debieron a que el demandante escogió indebidamente la acción a impetrar o no determinó en debida forma al demandado configurándose la excepción de inepta demanda. Estas sentencias van en contra del derecho fundamental al acceso de justicia pues pudieron ser inadmitidas para que sean corregidas o rechazadas en la etapa inicial del proceso, para que el demandante tome las medidas correctivas del caso y de esta manera evitar que el tiempo transcurra y se configure la figura jurídica de la caducidad, igualmente existe negligencia en el apoderado de la entidad pública por no tener cuidado en el ejercicio de su trabajo.

Una sentencia equivalente al 10% aprueba la conciliación realizada dentro del proceso, recuperando la entidad estatal el 100 % de lo pagado, esto pudo suceder debido a que los demandados eran funcionarios que ocupaban altos cargos con expectativas políticas hacia el futuro.

### **3.2 RESULTADOS Y COMENTARIOS PERIODO 2006 RESPECTO AL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

Para analizar lo que sucede con la figura jurídica de llamamiento en garantía se acudió a la información consignada en el trabajo de grado del Especialista HAMILTON ARVEY. BURGOS SANCHEZ, titulado: Informe de Investigación Segunda Etapa del Observatorio de Justicia Regional Subgrupo Observatorio Administrativo. De este se tomó los procesos que hacen parte de la muestra de población, la cual fue determinada de la siguiente manera:

Como primer trabajo de campo se hizo necesario identificar el número de radicación de los procesos archivados en el año 2006, el total de estos procesó el valor de 1384, los cuales fueron radicados a partir del año 1996... La muestra poblacional representativa para el subgrupo de derecho administrativo será de 301 procesos, con un nivel de confiabilidad del 95% y un error de muestreo del 5%<sup>52</sup>

De estos 301 procesos, se analizó la información de 289 de ellos, consignada en las fichas técnicas del estudio, encontrando que en 11 procesos se había realizado el llamamiento en garantía, estos procesos fueron estudiados y los resultados se consignan en el cuadro No 3 así:

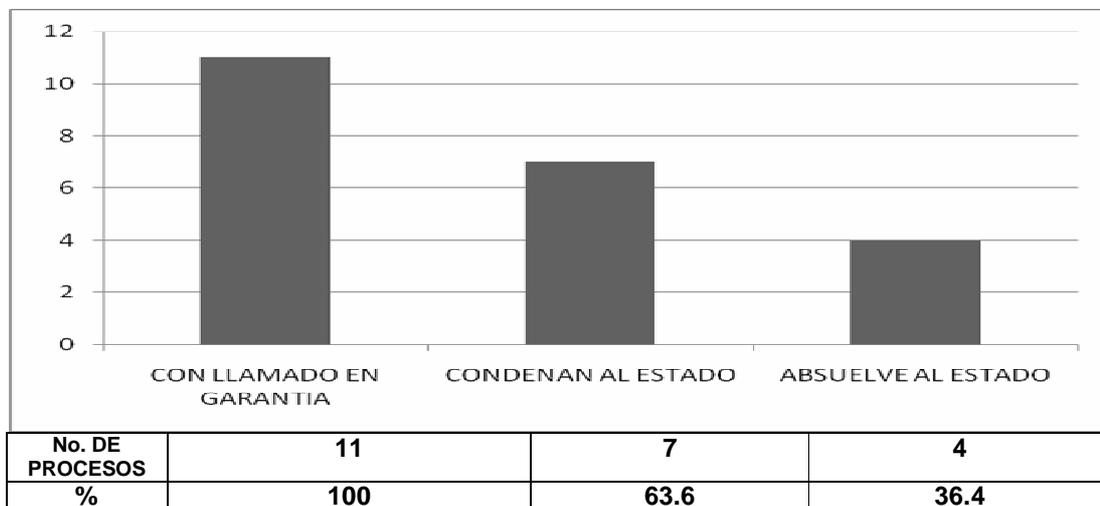
**Cuadro 3. Llamamiento en garantía procesos archivados en el año 2006**

<b>MUESTRA No PROCESOS</b>	<b>No DE PROCESOS CON LLAMAMIENTO EN GARATIA</b>	<b>FORMA COMO TERMINA EL PROCESO PRINCIPAL</b>	<b>No</b>	<b>SENTENCIA CONTRA EL LLAMADO EN GARANTIA</b>	<b>No</b>
301	11	CON SENTENCIA QUE CONDENA AL ESTADO	7	CONDENA	3
				ABSUELVE	4
		CON SENTENCIA QUE ABSUELVE AL ESTADO	4		0

Fuente: esta investigación.

<sup>52</sup> Ibid., p 20.

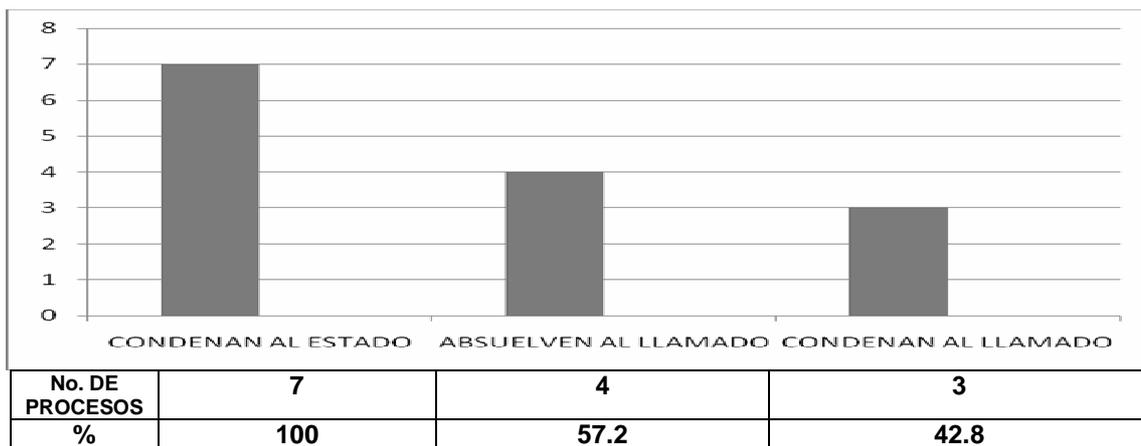
**Figura 5. Llamamiento en garantía procesos archivados en el año 2006**



Fuente: esta investigación.

Al analizar los 11 procesos en los cuales se realizó llamamiento en garantía se encontró que: En 7 procesos en que se llamó en garantía y que son el 63.6 %, se condena al Estado a reparar patrimonialmente al demandante, en los 4 procesos restantes o sea el 37.4 % el Estado es absuelto, por tal razón no se trata el tema del llamamiento en garantía impetrado dentro de las demandas.

**Figura 6. Llamamiento en garantía en procesos que condenan al Estado, archivados en el año 2006.**



Fuente: esta investigación.

En 3 ocasiones, correspondiendo al 42.8 %, los llamados en garantía dentro de los procesos en que se condenó al Estado a reparar al o los demandantes, fueron penados a restituir en promedio el 5.3 % de lo que cancela el Estado a los ofendidos, y fueron absueltos en 4 oportunidades siendo el 57.2 %. Como se puede observar los porcentajes de absolución de los llamados en garantía son altos dejando ver que algo anormal está sucediendo en la utilización de esta figura jurídica, igualmente merece especial atención los bajos montos en que se condena a restituir a los agentes del Estado.

El argumento central para condenar a los llamados en garantía radica en haber demostrado en los procesos los siguientes requisitos: La vinculación legal de los agentes llamados en garantía al Estado, el actuar con dolo o culpa grave de los llamados en garantía, la causalidad entre la conducta dolosa o gravemente culposa del llamado en garantía con el daño causado al demandante y por el cual el Estado es condenado a reparar patrimonialmente.

Cabe resaltar que los llamados en garantía en los 3 procesos en que se condena a los llamados son miembros de bajo rango del Ejército o la Policía Nacional de Colombia, lo cual lleva a pensar que son personas de escasos recursos pues los salarios de esta clase de funcionarios son bajos, dificultando el cumplimiento de estos fallos.

Se observó que los magistrados o jueces absuelven a los llamados en garantía argumentando no tener certeza en que la conducta del agente fue realizada con dolo o culpa grave, y hacen énfasis en que estos factores subjetivos deben ser probados fehacientemente dentro del proceso y no esperar solamente que con las pruebas del proceso principal se condene a los llamados en garantía.

Los procesos analizados se refieren a hechos sucedidos antes de entrar en vigencia la ley 678 de 2001, por tal razón se encuentra llamamientos en garantía a personas de que el demandado en la contestación de la demanda excepciona caso fortuito, fuerza mayor, y culpa de un tercero, situación que no es posible en hechos sucedidos en vigencia de la mencionada ley si son invocados en forma exclusiva.

## 4. CONCLUSIONES

El tránsito de un Estado colombiano irresponsable a un Estado responsable, se cimentó en los aportes jurisprudenciales que hicieron a lo largo de la historia las altas cortes y que lenta y tímidamente se fueron introduciendo en la normatividad de nuestro país. Este cambio ha llevado de la mano la implantación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, la cual se legaliza en forma general con el decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, se constitucionaliza en 1991 y se reglamente con la ley 678 de 2001.

Si bien el Estado antes de agosto 4 de 2001, contaba con herramientas para determinar la responsabilidad patrimonial de los funcionario públicos, estas eran deficientes y de difícil ejercicio, convirtiéndose en letra muerta, sin ninguna relevancia en la lucha contra la corrupción y el desangre del erario público por las conductas de sus funcionarios.

La importancia de la ley 678 de 2001 radica en la definición dentro del campo administrativo de los conceptos de dolo y culpa grave, introducción de figuras jurídicas como las presunciones de dolo o culpa grave, introducción de la responsabilidades disciplinarias para quien no ejercite la acción de repetición o llamamiento en garantía, ampliación de los sujetos pasivos de la acción de repetición que se hace a exfuncionarios, particulares que cumplen funciones públicos, inclusión expresa de el contratista, el interventor, el consultor y el asesor como particulares que cumplen funciones públicas, el cierre de las puertas a la exoneración de la responsabilidad patrimonial con la figura de la delegación en asuntos contractuales.

Procesalmente con la ley 678 de 2001, se restringió el conocimiento de la acción repetición a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y limitó la acción a las condenas, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, que provengan de esta jurisdicción, amplió la legitimación por activa a partir de 6 meses del pago definitivo al Ministerio público y al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional, prohibió el desistimiento de la acción de repetición, dio claridad respecto del fenómeno de caducidad, permitió la terminación anormal de los procesos a través de la figura de la conciliación, introdujo la obligatoriedad de justificar por parte del juez el monto de la condena.

Esta ley limitó el llamamiento en garantía en los casos en que en la contestación de la demanda principal, se excepcione culpa grave, fuerza mayor o culpa de un tercero, siempre que sea "*exclusiva*".

La determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, se dividió en dos con la entrada en vigencia de la ley 678 de 2001. En el Departamento de Nariño se ve reflejada desde el punto de vista del incremento progresivo en la presentación de estas acciones en el Tribunal Contencioso Administrativo y Juzgados Contenciosos Administrativos del Circuito de Pasto.

En el Departamento de Nariño se presenta un alto porcentaje ( 47.4%) de rechazo de demandas de repetición, presumiendo que hay desconocimiento o negligencia, por parte de representantes legales de las entidades estatales y sus apoderados judiciales, al presentar demandas sin el lleno de los requisitos y no ser corregidas dentro del tiempo legal otorgado para ello.

Las causas más frecuentes por las cuales se inadmiten las demandas de repetición en Nariño y terminan con el rechazo son: la omisión en estimar razonadamente la cuantía, no se adjunta copia auténtica de los documentos que sirven de soporte de la demanda entre ellos, la sentencia que condena al Estado, el acta de conciliación aprobada ejecutoriada, el comprobante del pago de la reparación patrimonial, indebida escogencia de la acción al demandar pues se demanda repetición teniendo que hacerlo por la acción de reparación directa, no se corrige la demanda dentro del periodo concedido para hacerlo.

Existe dificultad para los demandantes en la acción de repetición, probar la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado, situación que se ve reflejada en el hecho de que la causa de absolución de todos los procesos estudiados, es el no haber probado con suficiencia la existencia de este tipo de conductas.

La vía de la conciliación se abre como una alternativa para solucionar el conflicto ente la entidad que repite y el demandado, sobre todo en los asuntos en que están involucrados altos funcionarios y las condenas son de baja cuantía.

Existe descuido por parte de los apoderados de las entidades del Estado, Magistrados del Tribunal y/o Jueces Administrativos al presentarse un alto porcentaje de sentencias inhibitorias.

El llamamiento en garantía en la Jurisdicción Contencioso Administrativa que funciona en el Departamento de Nariño, consiguió obtener éxito en el 42.8 % de las pretensiones por parte de la entidad demandante, cifras superiores a las obtenidas con la instauración de las demandas de repetición, que fueron de 29 %.

Igual que en la acción de repetición en el llamamiento en garantía son más las sentencias que absuelven que las que condenan al agente del Estado llamado a responder por su actuar, debido a que no se prueba la conducta dolosa o gravemente culposa de los llamados en garantía

El Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño y los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto han acogido en sus sentencias la tesis de que la acción de repetición solo es de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el pago de la condena por la cual se está repitiendo debe ser impuesta por la jurisdicción contenciosa administrativa, sugiriendo que en el caso de presentarse una condena o solución de conflicto proveniente de otra jurisdicción se debe aplicar imperativamente el inciso segundo del artículo 86 del código contencioso administrativo, el cual estipula la imposición de la acción de reparación directa en estos caso, situación que saca muchos negocios de la esfera de la repetición enmarcada dentro de la ley 678 de 2001 y las garantías de éxito que ella encierra.

A pesar de que los órganos de control, especialmente el Ministerio Público, han implementado medidas tendientes a vigilar el cumplimiento del deber de ejercitar la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición por parte de los legitimados para hacerlo, estos parecen no estar dando los resultados esperados, por lo cual deben ser analizados, evaluados y mejorados, para garantizar así el cumplimiento de los objetivos de la ley 678 de 2001, de lo contrario esta ley terminará siendo desconocida como muchas otras en nuestro país y el Estado colombiano seguirá con la vena rota en sus finanzas, pagando los errores de sus agentes

## 5. RECOMENDACIONES

A continuación se realizan recomendaciones como aporte de este trabajo:

Es necesario difundir y capacitar periódicamente a los agentes del Estado sobre la temática de ley 678 de 2001, haciendo énfasis en las repercusiones disciplinaria y patrimoniales que implica el hecho de incurrir en conductas dolosas o culposas que acarren responsabilidad patrimonial para el Estado, esto con el fin de crear conciencia en ellos e impulsar la creación de una conducta de respeto por el patrimonio estatal.

Los entes de control especialmente el Ministerio Público a través de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales, deben ejercer especial control sobre el ejercicio de la acción de Repetición y el llamamiento en garantía, vigilando el cumplimiento a cabalidad de la Ley 678 de 2001 y cumpliendo con sus funciones disciplinarias.

Con la experiencia adquirida como funcionario público, veo la necesidad de reforzar la capacitación a los Personeros Municipales, sobre el ejercicio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía, ya que en muchos lugares es el único funcionario que representan al Ministerio Público y el que tiene conocimiento y acceso a la información directa sobre los fallos que se profieren en contra de las entidades de su jurisdicción territorial.

Se hace necesario que los Magistrados o jueces que tienen conocimiento de los procesos de repetición, en aquellas demandas que al ser inadmitidas, no sean corregidas en el término legal, compulsen copias con destino a la Procuraduría General de la Nación, para que examine las conductas correspondientes de los servidores públicos responsables de promover esas acciones, así como al Consejo Seccional de la Judicatura competente, para que examine el proceder del apoderado de la entidad estatal demandante.

Es conveniente hacer un especial seguimiento a los procesos de repetición y al llamamiento en garantía, en donde los demandados o llamados en garantía, hoy son los representantes legales de la entidad que repitió o los llamó en garantía, tal como sucede con los alcaldes municipales que han sido elegidos por segunda vez en el mismo Municipio, situación que lleva a presentar confusión entre demandante y demandado, presentándose conflicto de intereses, poniendo en riesgo el proceso de repetición.

A los abogados que son apoderados de las entidades estatales y que realmente quieran instaurar una demanda de repetición con éxito, recomiendo

respetuosamente estudiar a fondo la acción, cumplir con los requisitos generales de toda demanda y anexar dentro de ella lo siguiente:

- La condición de agente del Estado (servidor público, exservidor público o particular investido de una función pública) que tuvo o que ostenta la persona natural contra quien haya de dirigirse la acción de repetición, debe aportarse de acuerdo al caso en particular: el acto administrativo de vinculación a la entidad Estatal (decreto, resolución, credenciales de elección, etc), Contrato de trabajo, acta de posesión, orden de prestación del servicio, contrato etc.
- Copia auténtica de la sentencia o conciliación que constituyó la fuente de la obligación cuyo pago pretende repetirse.
- Copia auténtica de la providencia, por la cual se aprueba la conciliación con constancia de ejecutoria.
- Prueba de la realización efectiva del pago cuya repetición se persigue. Mediante copia auténtica del comprobante de egreso en donde conste el pago total o la última cuota y su recibo a satisfacción.
- Copia auténtica del acta del comité de conciliación donde se aprueba repetir.
- Es necesario probar el nexo de causalidad entre la acción u omisión del agente demandado y el resultado dañoso.
- No se debe olvidar determinar razonadamente la cuantía y solicitar las medidas cautelares pertinentes cuando se trate de hechos u omisiones ocurridos con posterioridad al 3 de agosto de 2001.

Para el llamamiento en garantía, se recomienda aportar las pruebas necesarias para probar que la conducta del agente estatal que se llamó en garantía se realizó con dolo o con culpa grave, no esperanzarse a que solo con las pruebas del proceso principal se le condene y no olvidar la prueba sumaria de la conducta dolosa o culpa grave del llamado en asuntos con hechos ocurridos después del 4 de agosto de 2001 fecha en que entro en vigencia la ley 678 de 2001, cuando se pidan medidas cautelares.

Por lo importante del tema se sugiere implementar dentro del Observatorio de Justicia Regional "JURE", Subgrupo: Observatorio Administrativo, el estudio de la acción de repetición y el llamamiento en garantía en forma más amplia y detallada.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BURGOS SANCHEZ, Hamilton A. Informe de Investigación Segunda Etapa del Observatorio de Justicia Regional Subgrupo Observatorio Administrativo. Pasto (Colombia) .2008. 180 p.

COLOMBIA. Constitución Política. 1886.

OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL "JURE". Proyecto administración de justicia en Nariño – segunda etapa: Informe Final. Sin publicar. 243 p.

QUIROGA, C. Héctor. E. La Tutela Cautelar, Bogotá: Sabiduría Limitada, 2007. 593 p.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá: Temis S.A, 1999. 397 p.

### **Fuentes Jurisprudenciales:**

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del ocho (8) de agosto de 2002. Exp. No.22179. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

\_\_\_\_\_, Jurisprudencia Sección Tercera. Expediente No.12.854 de siete (7) de febrero de 2002 C.P. Ricardo Hoyos Duque.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del veinticinco (25) de agosto de 2005. Exp. No.28211,M.P. Ruth Stella Correa Palacios.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-832 de *ocho (8) de agosto de dos mil uno (2001)* M.P. Rodrigo Escobar Gil.

\_\_\_\_\_, Sentencia C-285 de *veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002)* M.P. Jaime Córdoba Triviño.

\_\_\_\_\_, Sentencia C-373 de *catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002)* M.P. Dra Clara Inés Vargas Hernández.

\_\_\_\_\_, Sentencia C-372 de *quince (15) de mayo de dos mil dos (2002)* M.P. Jaime Córdoba Triviño.

\_\_\_\_\_, Sentencia C-394 de *veintidós (22) de mayo de dos mil dos (2002)* M.P. Alvaro Tafur Galvis.

\_\_\_\_\_, Sentencia C-484 de *veinticinco (25) de junio de dos mil dos (2002)* M.P. Dr Alfredo Beltrán Sierra.

\_\_\_\_\_, Sentencia C-778 de *once (11) de septiembre de dos mil tres (2003)* M.P. Dr Jaime Araujo Renteria.

Decreto 1400 de 1970. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/código\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/código_civil.html) - .

Decreto 222 de 19833. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Decreto 1333 de 1986. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Decreto 1876 de 1994. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Decreto 1214 de 2000. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Decreto - ley 01 de 1984. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Decreto- ley 150 de 1976. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Decreto ley 1222 de 1986.. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

## NETGRAFÍA

FOROS: "POR UNA COLOMBIA BIEN GOBERNADA, 2008-2011", DEMANDAS CONTRA EL ESTADO: CÓMO TAPAR LA VENA ROTA [online]. Bogotá(Colombia): Contraloría General de la República, 29 de septiembre de 2009- [cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.contraloriagen.gov.co:8081/.../Ponencia%20Contralor%20Foro%20Contraloría-a-...](http://www.contraloriagen.gov.co:8081/.../Ponencia%20Contralor%20Foro%20Contraloría-a-...)

Ley 03 de 1986. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 11 de 1986. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 80 de 1983. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 270 de 1996. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 288 de 1996. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 446 de 1998. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 489 de 1998. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

Ley 678 de 2001. [online]. Bogotá(Colombia): Senado de la República de Colombia, 1 de noviembre de 2009-[cited 17 nov, 2009]. Disponible en internet: [www.secretariassenado.gov.co/.../código/codigo\\_civil.html](http://www.secretariassenado.gov.co/.../código/codigo_civil.html) - .

López, B, Hernán. F. Procedimiento Civil Parte General, Bogotá, DUPRRE Editores, 2004, 848p.

MESTRE, Ida María y Garcés, María Catalina. La acción de repetición y el llamamiento en garantía ley 678 de 2001[monografías en online]. Bogotá (Colombia), Abril de 2004, [citado 17 octubre de 2009]. Disponible en internet: [www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/.../TESIS28.pdf](http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/.../TESIS28.pdf).