

ACCIÓN DE REPETICIÓN Y SU FINALIDAD

GLORIA ESPERANZA NAVAS GONZÁLEZ

UNIVERSIDAD DE LA SABANA  
INSTITUTO DE POSTGRADOS  
CONTRATACIÓN ESTATAL  
BOGOTÁ, NOVIEMBRE 08 DE 2011

ACCIÓN DE REPETICIÓN Y SU FINALIDAD

GLORIA ESPERANZA NAVAS GONZÁLEZ

ENSAYO JURÍDICO

## CONTENIDO

	Página
1.- INTRODUCCIÓN .....	1
2.- DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN .....	2
2.1 FUNDAMENTO JURÍDICO .....	5
2.2 PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO COMO PRINCIPAL FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.....	9
3.- CONCLUSIONES .....	16
4.- BIBLIOGRAFIA .....	17

## 1.- INTRODUCCIÓN

Quien contrata con el Estado adquiere la connotación de Servidor Público, surgiendo una responsabilidad personal, debiendo afrontar la responsabilidad que sus actuaciones le pueda derivar. La Constitución Política, dentro de los principios fundamentales señala en el artículo 6º. que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, ratificando así dicha responsabilidad.

Resulta entonces de gran importancia dentro de la contratación del Estado, profundizar sobre la acción de repetición consagrada en la Constitución Política, artículo 90, y en su momento en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993 en su artículo 54, derogado por la Ley 678 de 2001, de la cual debe hacer uso la entidad del Estado cuando haya sido condenada por hechos u omisiones imputables a título de dolo o culpa grave de un servidor público, enfatizando además, que no por ser colaborador del Estado en calidad de contratista o interventor y mientras ésta calidad subsista, puede abusar de su calidad temporal para causar daño, pues igualmente por orden normativa la acción de repetición le es aplicable.

La finalidad principal de la acción de repetición es de interés público, cual es la protección integral del patrimonio público, para la realización efectiva de los fines esenciales del Estado, artículo 2º. de la C.P, protección que muestra la experiencia no se cumple.

## 2.- DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

En nuestro régimen jurídico y como un principio de convivencia social pacífica, quien causa un daño a otro debe repararlo, indemnizarlo. Todas las personas son responsables por el daño que con sus acciones u omisiones ocasionen a otro, derivando en la obligación de resarcir el perjuicio, de indemnizar al afectado. Exigencia concebida tanto para las entidades del Estado, como para los particulares: responder por el daño antijurídico que con su comportamiento causen.

La noción de repetición, supone que quien ha pagado algo está legitimado jurídicamente para cobrar lo pagado a quien originalmente fuere el obligado. Lo que se repite es el cobro y pago de aquello que ya se cobró y pagó. El fin perseguido con la acción de repetición en general, es recuperar la situación patrimonial de quien en principio pagara<sup>1</sup>, para el Estado principalmente, es proteger el patrimonio público. Finalidad que no se cumple porque la entidad estatal no siempre ejerce la obligación legal de iniciar la acción una vez paga una condena económica como consecuencia de acciones intencionales o imprudentes de sus servidores públicos; por la solvencia económica del funcionario o ex funcionario autor del daño; por la deficiencia probatoria en el proceso para demostrar el dolo o la culpa grave, entre otras causas además, por la decisión que toma el comité de conciliación de la entidad estatal que pagó.

En materia de responsabilidad del Estado, no todo daño causado hace responsable a su autor, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, se exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las

---

1. "LA ACCION DE REPETICION. ALCANCES DE LA NOCION. MUTIS VANEGAS, Andrés. QUINTERO MUNERA, Andrés. La contratación estatal análisis y perspectivas. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. P. 415-429.

obligaciones de la Administración; o en otras palabras, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial del Estado se configura cuando concurren tres presupuestos a saber: (1) un daño antijurídico o lesión, (2) una acción u omisión imputable al Estado y (3) una relación de causalidad.

Si el daño indemnizable por el Estado es un daño antijurídico, debemos entenderlo como el daño que el particular no tiene la obligación de soportar. Jurisprudencialmente el Consejo de Estado lo ha definido como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar” <sup>2</sup>.

El artículo 77 del Código Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, vigente a la fecha, señala: “De los actos y hechos que dan lugar a responsabilidad. 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”.

Ahora bien, si el daño a cuya reparación se obliga a la entidad del Estado, deriva de un comportamiento gravemente culposo o doloso atribuible a un servidor público, la entidad condenada una vez efectúe el pago del valor de la indemnización podrá repetir contra el funcionario o ex funcionario que con su comportamiento positivo u omisivo causó. Se tiene entonces, que para que se pueda hablar de responsabilidad patrimonial del servidor público, deben converger

---

2. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de julio de 1993, C.P Dr. Juan de Dios Montes Hernández. (Concepto que reitera la sentencia No. 17482 de la Sección Tercera de 31 de agosto de 2006).

3. Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012.

tres requisitos: (i) que la entidad pública haya sido condenada a reparar el daño antijurídico causado a un particular; (ii) que se declare que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex funcionario de la entidad; (iii) que la entidad condenada haya pagado la cuantía determinada como indemnización. Conducta dolosa entendida como “la intención dirigida a realizar la actividad generadora del daño” o, gravemente culposa definida como “aquella conducta descuidada causadora del daño que hubiera podido evitarse con la diligencia y cuidado que corresponde a quien debe atender dicha actividad en forma normal”.

Como su nombre lo indica, la ACCIÓN DE REPETICIÓN, permite a la entidad del Estado condenada REPETIR contra el servidor o ex servidor suyo, cuando en razón de su proceder doloso o gravemente culposo en ejercicio de sus funciones, haya sido la causa de la responsabilidad que se le imputó a la entidad.

Puedo entonces señalar y sin temor a equivocarme, que la principal finalidad de la acción de repetición es la protección del patrimonio público, siendo éste el medio para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado<sup>4</sup>, sin pretender restar importancia a sus fines retributivo y preventivo, como a su orientación: garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

Resulta entonces de gran importancia, dentro del ámbito de responsabilidad del Estado y en desarrollo de su actividad contractual, profundizar sobre la acción de repetición, por los perjuicios que pudieran causarse a los oferentes, contratistas o a terceros por acciones u omisiones de los funcionarios públicos a título de dolo o culpa grave, sea en el proceso de selección, o en la celebración, ejecución o inejecución de los contratos. Figura consagrada tanto en la Constitución Política, artículo 90, como inicialmente en el Estatuto General de Contratación de la

---

4. Artículo 2º. de la C.P. Fines esenciales del Estado.

Administración Pública, Ley 80 de 1993 en su artículo 54, hoy derogado por la Ley 678 de 2001, de la cual, como ya se señaló, se hará uso cuando una entidad del Estado haya sido condenada al pago de una indemnización o reparación, por hechos u omisiones imputables a título de dolo o culpa grave de un servidor público, y aquí vale enfatizar, en que no por ser colaborador del Estado en calidad de contratista o interventor y mientras ésta subsista, puede abusar de su calidad temporal para causar daño, pues recordemos que estos se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales. La Ley 678 de 2001, ordena la repetición contra los particulares que desempeñen funciones públicas, especialmente en materia contractual.<sup>5</sup>

## 2.1. FUNDAMENTO JURÍDICO

Con anterioridad a la Constitución Política de 1991, la acción de repetición ya estaba consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo<sup>6</sup>: “Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexas. Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. 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”. (Subrayado fuera de texto).

---

5. Parágrafo 1º. del artículo 2: “Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley”.

6. Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012.

La Constitución Política de 1991, acoge la acción otorgándole rango constitucional al consagrarla en su artículo 90, que a su tenor señala: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

La Corte Constitucional, sobre el artículo 90 de la C.P ha manifestado: “...la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas... En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un régimen general... Para esta Corporación el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no sólo la responsabilidad extracontractual sino también el sistema de responsabilidad precontractual, así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual”<sup>7</sup>.

Así mismo, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el artículo 90 de la C.P, señalando: “...En resumen el primer inciso de la norma constitucional (artículo 90), regula la responsabilidad patrimonial e institucional del Estado frente a la víctima; y en el inciso segundo, la responsabilidad patrimonial y personal del agente público frente al Estado. La acción de repetición, indiscutiblemente animada en el interés público, en el ámbito administrativo tiene una doble finalidad, de una parte,

---

7. Sentencia C-333 de agosto 1º. de 1996. M.P Dr. Alejandro Martínez Caballero.

por su carácter resarcitorio o retributivo, busca la recuperación de los dineros pagados por el Estado a la víctima de un daño antijurídico ocasionado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente público, con lo cual se protege el patrimonio público... De otra parte, persigue prevenir conductas constitutivas de daño antijurídico, por las que a la postre deba responder el Estado, con lo cual se erige como una herramienta para conseguir la moralidad y la eficiencia de la función pública, como una garantía de los asociados ante el eventual ejercicio desviado y abusivo de las personas que investidas de autoridad o función pública, utilicen indebidamente el poder en nombre de aquél...”<sup>8</sup>.

Así mismo, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993 artículo 54, se ocupó en su momento de la acción de repetición al señalar: “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, siempre y cuando aquél no hubiere sido llamado en garantía de conformidad con las normas vigentes sobre la materia”.

Posteriormente, en desarrollo del inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, la Ley 678 de 2001, reguló tanto los aspectos sustanciales como los procesales de la acción de repetición y el llamamiento en garantía, derogando el artículo 54 de la Ley 80 de 1993, ya transcrito.

Esta Ley, 678 de 2001, reglamenta la acción de repetición como una acción civil de carácter patrimonial, siendo el medio judicial que se le otorga a la administración pública para obtener de sus funcionarios o ex funcionarios el reintegro del monto de la indemnización que pagó a los particulares como

---

8. Sentencia Consejo de Estado Sección Tercera No. 17482 de agosto 31 de 2006. C.P Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

resultado de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, por los daños antijurídicos causados en ejercicio de sus funciones públicas o con ocasión de ellas y actuando con dolo o culpa grave. Señalando además que ésta acción se ejercerá contra el particular que investido de una función pública ocasione daño en forme dolosa o gravemente culposa que conlleve una reparación patrimonial por parte del Estado.

El artículo 3º. de la mencionada Ley 678, señala que la acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública con fines, retributivo y preventivo. A diferencia de lo que consagra la ley, y siendo claro que es una acción de carácter patrimonial, el fin principal, como ya lo he mencionado, es puramente patrimonial, la protección del patrimonio público, es lograr la devolución de los gastos en que la entidad ha tenido que incurrir por aspectos ajenos a ella.

La ley contempla las características principales de la acción, sus requisitos y aspectos procesales, hecho generador, sujetos activo y pasivo, caducidad, jurisdicción y proceso. Adopta un concepto propio de dolo y de culpa grave, respecto de conductas causantes del daño, apartándose de la aplicación tradicional de los conceptos de la legislación civil: conducta dolosa entendida como “la intención dirigida a realizar la actividad generadora del daño” o, gravemente culposa definida como “aquella conducta descuidada causadora del daño que hubiera podido evitarse con la diligencia y cuidado que corresponde a quien debe atender dicha actividad en forma normal”.

Señala en el artículo 5º. de la Ley 678, que la conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado, señalando como presunciones: 1. Obrar con desviación de poder. 2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le

sirve de fundamento. 3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración. 4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado. 5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

Y, la conducta será gravemente culposa, de conformidad con el artículo 6º. de la Ley 678, 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, señalando también como presunciones, las siguientes causas: 1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho. 2. Carencia o abuso de competencia para proferir la decisión anulada, determinada por error inexcusable. 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable. 4. Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

## 2.2. PROTECCION DEL PATRIMONIO PÚBLICO COMO PRINCIPAL FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

Luego de dar un vistazo rápido y preciso sobre algunos aspectos de la ACCIÓN DE REPETICIÓN, nos centraremos en revisar si cumple su principal finalidad: “PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO”, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 3º. de la Ley 678 de 2001, con fines retributivo y preventivo, compartiendo su orientación a garantizar los principios de moralidad y eficiencia.

La acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público, cuya protección integral resulta necesaria para el logro efectivo de los fines y propósitos del Estado Colombiano. Es éste un mecanismo

procesal para vincular a los funcionarios o ex funcionarios de la entidad pública, así como a los particulares que transitoriamente desempeñen funciones públicas en lo concerniente con la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades públicas, con el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta por el juez a la entidad, o la causa de la conciliación u otra forma de terminación de conflictos. Constituye la herramienta del Estado para la defensa de la integridad de su patrimonio.

Procesalmente la vinculación del funcionario puede realizarse de tres formas: (1) como lo establece el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, ya transcrito: el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal, está facultado para demandar a la entidad pública, al funcionario o ambos. En este último evento, la responsabilidad del funcionario habrá de establecerse durante el proceso. (2) A través del llamamiento en garantía al funcionario, el cual, de conformidad con las normas procesales de carácter contencioso administrativo, deberá hacerse por la entidad dentro del término de fijación en lista y, (3) Por medio de la acción de repetición en contra del funcionario, ejercida de manera independiente por la entidad pública que ha pagado una indemnización.

Tenemos entonces, que la responsabilidad del funcionario, ex funcionario o particular con funciones públicas transitorias, derivada de su actuar doloso o gravemente culposo, debe quedar plenamente demostrada en el proceso al cual sea vinculado.

Independientemente del proceso o de la acción de repetición que se adelante, es fundamental el aporte de las pruebas que demuestren la culpa grave o el dolo del funcionario vinculado al proceso, dado que éste, el aspecto subjetivo, constituye la

base para ejercer la acción de repetición y de lograr un fallo favorable a los intereses de la entidad del Estado demandante.

Sin embargo, existiendo el medio procesal y jurídico para repetir lo pagado por una entidad del Estado, cuando el servidor público ha ocasionado un perjuicio derivado de su conducta dolosa o gravemente culposa y siendo una acción obligatoria de conformidad con el artículo 4 de la Ley 678 de 2001, que debe ser entablada por el representante legal de la entidad pública condenada a pagar, constituyendo su omisión falta disciplinaria y causal de destitución, se puede exonerar de la obligatoriedad de iniciar la acción, al obtener concepto del Comité de Conciliación de la entidad en dicho sentido, en el cual se expresen las razones por las cuales éste considera que no existe dolo o culpa grave del funcionario en los hechos por los cuales fue condenada la entidad a pagar una suma de dinero mediante sentencia judicial o una conciliación.<sup>11</sup>

En este aspecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, ha señalado que el agotamiento de la conciliación es requisito de procedibilidad para interponer la acción de repetición. <sup>12</sup>

Siendo entonces un requisito de procedibilidad el agotamiento de la conciliación, significa que debe existir el acta del Comité de Conciliación de la entidad pública condenada, lo que puede llevar a que la decisión del Comité no sea muy objetiva,

---

11. Artículo 4 inciso 2º. de la Ley 678 de 2001: "El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta".

12. Expediente 110010315000201000698 de 2010, sentencia de 2010-07-15.M.P Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sección quinta del Consejo de Estado, afirmó que el asunto sobre el que versa la acción de repetición interpuesta ...es susceptible de conciliación, ya que el parágrafo 4 del artículo 2 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 señala que el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, se entenderá incluida la acción de repetición, razón por la que era necesario el agotamiento del requisito de la conciliación para la procedencia de la acción.

si tenemos en cuenta sus integrantes<sup>13</sup>, funcionarios de nivel directivo, conformación que puede conducir a situaciones inequitativas, como no conceptuar por la procedibilidad de la acción de repetición contra funcionarios de alto rango, pues dentro de sus funciones<sup>14</sup> está decidir no instaurar la acción de repetición y la determinación de la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

En este punto es importante traer a colación, que la Ley 678 de 2001 en su artículo 8°. establece que si la entidad facultada para iniciar la acción no lo hiciera en el término que tiene para ello, seis meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota, la acción la podrá ejercitar el Ministerio Público o el Ministerio de Justicia y del Derecho. La Ley 1474 de 2011, Ley Anticorrupción, reiteró esta legitimación en el artículo 6°.

Otro aspecto que conlleva a que ésta acción no cumpla a cabalidad su principal finalidad, es el hecho de que la gran mayoría de los servidores públicos condenados en repetición, son personas de bajos recursos económicos, ingresos o patrimonio, que no tienen la posibilidad o capacidad económica para pagar el monto total de la condena, que en muchas oportunidades la constituye sumas

---

13. Artículo 17. Integración. El Comité de Conciliación estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes El artículo 17 del Decreto 1716 DE 2009, establece que los Comités estarán integrados por los siguientes miembros permanentes: 1. El jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado. 2. El ordenador del gasto o quien haga sus veces. 3. El Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad. En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado. 4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

14. Artículo 19. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: 6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición. 7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

exorbitantes, perdiéndose de vista su finalidad, retornar al patrimonio del Estado el valor pagado como consecuencia de una condena o una conciliación, siendo inevitable que la condena sólo sirva para guardarla o enmarcarla.

Otro aspecto trascendente que hace nugatorio el que la entidad del Estado recupere el valor pagado, es el aspecto probatorio, pues en varias oportunidades existen serias deficiencias en relación con la demostración de los aspectos que deben ser probados.<sup>15</sup>

1-. Probar que la entidad pública demandante ha sido condenada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa al pago de una suma de dinero, como indemnización al particular por un daño antijurídico que le fue ocasionado, existencia de una sentencia judicial. Aquí debe tenerse en cuenta que si se aporta al proceso una copia de la sentencia, siendo este un documento público, o copias de documentos, para que puedan ser apreciadas como pruebas dentro de un proceso judicial, deben reunir las exigencias contenidas en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, entre las cuales se encuentra la diligencia de autenticación, en concordancia con los requisitos contemplados en el numeral 7º. del artículo 115 de la misma norma procesal.

2-. Acreditar que la entidad demandante pagó a la víctima de un daño una suma equivalente a la cuantía materia de la pretensión que se reclama, es decir, demostrarse el pago total que pretende recuperar.

3-. Demostrar dentro del proceso la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex funcionario o de un particular en ejercicio de funciones públicas que derivaron en los hechos afirmados en la demanda, conductas que originaron el daño. La ley hace una enunciación de las conductas que constituyen culpa

---

15. C.E. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Sala de lo Contenciosos Administrativo, de febrero 28 de 2011, radicado 34816.

grave o dolo y probados esos supuestos se tiene por cierto, salvo que se demuestre lo contrario, que el agente público no actuó bajo ninguna de estas conductas.

Es claro entonces que la entidad demandante no puede convertirse en un agente pasivo dentro del proceso, por ser un nuevo proceso en el cual debe desplegar una carga probatoria dirigida a demostrar el dolo o la culpa grave del demandado, en el que además debe garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa previstos en el artículo 29 de la C.P. al demandado, servidor o ex servidor público o particular que ejerció función pública, permitiéndosele presentar pruebas y contradecir las que se aduzcan en su contra para responsabilizarlo por los hechos que originaron una indemnización o el pago de una condena.

No podemos además dejar de lado, el hecho de que en muchas ocasiones puede verse que la entidad pública únicamente presenta la demanda en acción de repetición con el ánimo de evitar una sanción disciplinaria, pero no asume las cargas procesales que debe atender, logrando únicamente congestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa.<sup>16</sup>

Por último, me permito citar algunas cifras sobre el ejercicio de la acción sobre la cual nos hemos ocupado: “entre el segundo semestre de 2000 y finales de 2002, se formularon 51.484 demandas contra las entidades estatales, que en ese mismo periodo le representaron a la Nación el pago de indemnizaciones por un valor cercano a los trescientos mil millones de pesos. Sin embargo, en ese mismo periodo sólo fueron iniciadas 84 acciones de repetición y 466 llamamientos en garantía, lo que indica que en cerca de 51.000 demandas las entidades estatales no cumplieron con su obligación legal de impulsar esas acciones en contra de los

---

16. Leonardo Augusto Torres. Se justifica la acción de repetición. Revista Electrónica de Difusión Científica. Univ. Sergio Arboleda.

servidores públicos que con su conducta dieron lugar a que el Estado fuera condenado” 17.

---

17. Yesid Reyes Alvarado, Publicación El espectador.com, de noviembre 13 de 2008.

### 3.- CONCLUSIONES

Se concluye entonces, de todo lo aquí expuesto, que la Acción de Repetición no cumple con su finalidad principal, PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DEL ESTADO, pues aunque la maquinaria para hacerlo se ha construido, no ha sido posible que funcione con la visión y misión que le fue asignada: recuperación de los dineros públicos que las entidades del Estado hayan pagado por actuaciones con culpa grave o dolo de sus funcionarios, ex funcionarios públicos o particulares, en ejercicio de sus funciones como servidores públicos. Hecho que nos lleva a señalar que la norma debe revisarse, reformarse o crearse mecanismos en lo que sea necesario para lograr su funcionalidad de conformidad con los motivos que dieron origen a su promulgación, logrando que efectivamente se observe como un principio de moralidad y eficiencia en la función pública, de lo contrario, un gran porcentaje del patrimonio del Estado seguirá utilizándose para el pago de indemnizaciones, por actos u omisiones de sus funcionarios o ex funcionarios públicos, como de particulares con función pública, desviándose así el objeto concebido para los bienes del Estado, cual es el desarrollo de los fines esenciales del Estado: promover la prosperidad general, en cuanto a salud, educación, recreación, infraestructura...etc., perdiéndose de vista el manejo adecuado de los recursos públicos, para el logro de las finalidades de interés general.

Es indispensable la promulgación de un nuevo texto legal, que desarrolle y de viabilidad a la acción de repetición como protección del patrimonio público, que coadyuve a frenar la corrupción que se observa en los funcionarios públicos que con su conducta activa o pasiva y actuando con dolo o culpa grave causan daño, el que el Estado debe indemnizar, sin que el causante directo del daño responda.

#### 4.- BIBLIOGRAFIA

MUTIS VANEGAS, Andrés. QUINTERO MUNERA, Andrés. La contratación estatal análisis y perspectivas. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. P. 415-429.

PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Sexta edición 2010. Bogotá. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. P.567-578.

RICO PUERTA, Luis Alfonso. Teoría general y práctica de la contratación estatal. Conforme con la Ley 1150 de 2007. Quinta edición. Bogotá. Leyer. 2007. P. 1061 – 1158.

CUESTAS ALGARRA, Alcibíades. La ley de acción de repetición y el servidor público. La figura de la repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición. En: Boletín de derecho público No. 6. Instituto de estudios del Ministerio de Derecho Público. Procuraduría General de la Nación. Diciembre de 2005. P. 37- 44.

GALINDO VACHA, Juan Carlos. La responsabilidad del agente estatal, la acción de repetición y el llamamiento en garantía. En: Boletín de derecho público No 7. Instituto de estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Julio de 2006. P.77-89.

Artículo

Revista electrónica de difusión científica. ¿Se justifica la acción de repetición? Publicación en la página web de la Universidad Sergio Arboleda. Bogotá. <http://www.usergioarboleda.edu.co/>. Consulta realizada el 23 de julio de 2011.

Manual.

Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional. Área de Calidad y Mejoramiento. Manual de procedimientos. Acciones de Repetición. Publicado en la página web de la Universidad del Valle. <http://procesos.univalle.edu.co>. Consulta realizada el 04 de noviembre de 2010.

UNIVERSIDAD DE LA SABANA  
INSTITUTO DE POSTGRADOS- FORUM  
RESUMEN ANALÍTICO DE INVESTIGACIÓN (R.A.I)

ORIENTACIONES PARA SU ELABORACIÓN:

El Resumen Analítico de Investigación (RAI) debe ser elaborado en Excel según el siguiente formato registrando la información exigida de acuerdo a la descripción de cada variable. Debe ser revisado por el asesor(a) del proyecto. EL RAI se presenta (quema) en el mismo CD-Room del proyecto.

Nº.	VARIABLES	DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE
1	NOMBRE DEL POSTGRADO	Contratación Estatal.
2	TÍTULO DEL PROYECTO	Acción de Repetición y su finalidad.
3	AUTOR(es)	Navas González Gloria Esperanza.
4	AÑO Y MES	2011/11
5	NOMBRE DEL ASESOR(a)	
6	DESCRIPCIÓN O ABSTRACT	
7	PALABRAS CLAVES	Responsabilidad Estatal. Servidor público. Daño. Dolo. Culpa grave. Indemnización. Patrimonio.
8	SECTOR ECONÓMICO AL QUE PERTENECE EL PROYECTO	Sector terciario o de servicios.
9	TIPO DE ESTUDIO	Ensayo.
10	OBJETIVO GENERAL	Análisis sobre la Acción de Repetición.
11	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Análisis sobre el cumplimiento de su finalidad como protección al patrimonio del Estado.
12	RESUMEN GENERAL	Quien causa daño debe indemnizarlo, exigencia que debe observarse en materia de responsabilidad de entidades del Estado, cuando el daño que ocasiona es consecuencia del incumplimiento de obligaciones de la administración. El funcionario público es responsable por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y cuando éstas actuaciones le son imputables a título de culpa grave o dolo, la entidad del Estado condenada y que ha pagado la cuantía de la indemnización debe hacer uso, en contra de su funcionario, de la Acción de Repetición, cuya principal finalidad es la protección del patrimonio público, busca el reintegro del monto de la indemnización que pagó, finalidad que no se cumple.
13	CONCLUSIONES.	Se concluye entonces, de todo lo aquí expuesto, que la Acción de Repetición no cumple con su finalidad principal, PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DEL ESTADO, pues aunque la maquinaria para hacerlo se ha construido, no ha sido posible que funcione con la visión y misión que le fue asignada: recuperación de los dineros públicos que las entidades del Estado hayan pagado por actuaciones con culpa grave o dolo de sus funcionarios, ex funcionarios públicos o particulares, en ejercicio de sus funciones como servidores públicos. Hecho que nos lleva a señalar que la norma debe revisarse, reformarse o crearse mecanismos en lo que sea necesario para lograr su funcionalidad de conformidad con los motivos que dieron origen a su promulgación, logrando que efectivamente se observe como un principio de moralidad y eficiencia en la función pública, de lo contrario, un gran porcentaje del patrimonio del Estado seguirá utilizándose para el pago de indemnizaciones, por actos u omisiones de sus funcionarios o ex funcionarios públicos, como de particulares con función pública, desviándose así el objeto concebido para los bienes del Estado, cual es el desarrollo de los fines esenciales del Estado: promover la prosperidad general, en cuanto a salud, educación, recreación, infraestructura...etc., perdiéndose de vista el manejo adecuado de los recursos públicos, para el logro de las finalidades de interés general.  Es indispensable la promulgación de un nuevo texto legal, que desarrolle y de viabilidad a la acción de repetición como protección del patrimonio público, que coadyuve a frenar la corrupción que se observa en los funcionarios públicos que con su conducta activa o pasiva y actuando con dolo o culpa grave causan daño, el que el Estado debe indemnizar, sin que el causante directo del daño responda.
14	FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	MUTIS VANEGAS, Andrés. QUINTERO MUNERA, Andrés. La contratación estatal análisis y perspectivas. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. P. 415-429. PALACIO HINCAPIE, Juan Angel. La contratación de las entidades estatales. Sexta edición 2010. Bogotá. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. P.567-578. RICO PUERTA, Luis Alfonso. Teoría general y práctica de la contratación estatal. Conforme con la ley 1150 de 2007. Quinta edición. Bogotá. Leyer. 2007. P. 1061 – 1158. CUESTAS ALGARRA, Alcibiades. La ley de acción de repetición y el servidor público. La figura de la repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición. En: Boletín de derecho público No. 6. Instituto de estudios del Ministerio de Derecho Público. Procuraduría General de la Nación. Diciembre de 2005. P. 37- 44. GALINDO VACHA, Juan Carlos. La responsabilidad del agente estatal, la acción de repetición y el llamamiento en garantía. En: Boletín de derecho público No 7. Instituto de estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Julio de 2006. P.77-89. Artículo Revista electrónica de difusión científica. ¿Se justifica la acción de repetición? Publicación en la página web de la Universidad Sergio Arboleda. Bogotá. <a href="http://www.usergioarboleda.edu.co/">http://www.usergioarboleda.edu.co/</a> . Consulta realizada el 23 de julio de 2011.  Manual. Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional. Área de Calidad y Mejoramiento. Manual de procedimientos. Acciones de Repetición. Publicado en la página web de la Universidad del Valle. <a href="http://procesos.univalle.edu.co">http://procesos.univalle.edu.co</a> . Consulta realizada el 04 de noviembre de 2010.

Vo Bo Asesor y Coordinador de Investigación:

CRISANTO QUIROGA OTÁLORA