

Ampliación de la Legitimación por Activa en la Acción de Repetición, como Mecanismo de Protección del Patrimonio Estatal Colombiano¹

Expanding the Active Legitimacy by the Repetition Action, as a Protection Mechanism of the Colombian State Resources

Fernando Ferrari Flórez²

Resumen

En este artículo se busca determinar la posibilidad de ampliar la legitimación por activa a la Contraloría General de la República, en la acción de repetición, como un mecanismo para la protección del patrimonio estatal colombiano. Para alcanzarlo, el presente trabajo se divide en tres secciones. La primera sección analiza la regulación jurídica de la acción de repetición en la Ley 678 de 2001 y en el artículo 142 del CPACA. En la segunda, se examinan las causas que generan las principales dificultades sobre la ineficacia de la acción de repetición en Colombia. Y finalmente, en la tercera sección, se establece si es procedente admitir la legitimación por activa de la Contraloría General de la República en el proceso de repetición. Metodológicamente, esta investigación es de naturaleza jurídica y en ella se aplicó el método analítico, siendo la fuente de recolección de la información secundaria. Se obtuvo como conclusión que en el estado actual de la acción de repetición en Colombia no es posible que la Contraloría General de la República esté legitimada en la causa por activa para iniciar la acción de repetición; sin embargo, por ser viable jurídicamente, se propone o se sugiere al Congreso de la República que revise la legislación sobre el tema e incluya dentro de las entidades legitimadas para iniciar dicha acción a la Contraloría General de la República.



Open Access

Fecha de Recepción: 22 de septiembre de 2021 • Fecha de Aprobación: 22 de octubre de 2021

DOI: 10.18041/0124-0021/dialogos.55.2021.10128

- ¹ El presente artículo es producto del proyecto de investigación para optar al título de Doctor titulado *Ampliación de la legitimación por activa en la acción de repetición, como mecanismo de protección del patrimonio estatal colombiano*, gestionado en el marco del programa del Doctorado de la Universidad Católica (Bogotá – Colombia)
- ² Magister en Derecho Administrativo, Asesor en Derecho de la Policía Nacional, Gobernación de Bolívar y la Arcadia Mayor de Cartagena de Indias. Correo electrónico: Ferrariflorezabogado17@gmail.com. Numero ORCID: 0000-0003-1190-7321

Palabras Claves: Acción de Repetición, llamamiento en Garantía, reintegro, moralidad, funcionario Público, erario.

Abstract

This article seeks to determine the possibility of expanding the active legitimacy of the Comptroller General of the Republic, in the repetition action, as a mechanism for the protection of the Colombian state resources. To achieve this, this work is divided into three sections. In the first chapter, the legal regulation of the repetition action in Law 678 of 2001 and in article 142 of the CPACA is analyzed. In the second, the causes that generate the main difficulties on the ineffectiveness of the repetition action in Colombia are examined. And finally, in the third chapter, it is established whether it is appropriate to admit the active legitimation of the Comptroller General of the Republic in the repetition process. Methodologically, this research is of a legal nature, and the analytical method was applied, being the source of collection of secondary information. It was concluded that in the current state of the repetition action in Colombia it is not possible for the Comptroller General of the Republic to be legitimate in the case by active to initiate the repetition action, however, because it is legally viable, it is proposed or It is suggested that the Congress of the Republic review the legislation on the subject and include the Comptroller General of the Republic among the entities authorized to initiate said action.

Keywords: Action of Repetition, Appeal in Guarantee, Reinstatement, Morality, Public Official, Treasury.

Introducción

El objeto general del presente artículo de investigación fue determinar la posibilidad de la ampliación de la legitimación por activa en la acción de repetición, como un mecanismo para la protección del patrimonio estatal colombiano. Para alcanzarlo, se plantearon como objetivos específicos, en primera medida, determinar los avances legislativos y jurisprudenciales de la responsabilidad del Estado en Colombia. Seguidamente, analizar la regulación jurídica de la acción de repetición en la Ley 678 de 2001 y en el artículo 142 del CPACA. Luego, examinar las causas que generan las principales dificultades sobre la ineficacia de la acción de repetición en Colombia. Y finalmente, establecer cuáles son las razones por las cuales puede ser procedente admitir la legitimación por activa de la Contraloría General de la Nación en el proceso de repetición.

Frente al objeto de investigación, se sostuvo como hipótesis de trabajo que aunque no está regulado, sí es viable jurídicamente que la Contraloría General de la Nación sea legitimada por activa para obrar como demandante dentro de la acción de repetición, por lo que se sugiere la ampliación de esta posibilidad para que no sea solo la entidad estatal sancionada al pago indemnizatorio de manera judicial o por conciliación extrajudicial, la que pueda incoar la acción, sino otras entidades de control fiscal del Estado como la Contraloría General de la Nación atendiendo a sus funciones

constitucionales de vigilancia fiscal, el control de resultado de la administración y, por ende, la de establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen daño al patrimonio del Estado.

Lo anterior es razonable teniendo en cuenta que tal como está consagrado en la normatividad actual, la acción de repetición no cumple con su cometido respecto a la salvaguarda del erario mediante la recuperación de lo pagado, de allí que se propone la ampliación del marco de legitimación por activa en la acción de repetición, como una de las medidas que pretenden aumentar la efectividad de este medio de control en aras de que cumpla con su finalidad.

Metodológicamente, esta investigación es jurídica, con enfoque cualitativo, analítica y se realizó el análisis de fuentes secundarias, concretamente doctrina y jurisprudencia nacional sobre el tema planteado.

1. La Acción de Repetición en Colombia.

El origen de la responsabilidad del funcionario, sobre el cual se fundamenta la acción de repetición, responde a un principio básico de derecho público que descansa sobre la idea de que el servidor público es, como lo afirma Higueta (2001), un funcionario que tiene una gran responsabilidad en el desempeño de sus funciones, porque es el encargado de administrar, gestionar y custodiar de manera eficiente los recursos estatales que son finalmente propiedad de todos y que deben usarse en beneficio de las comunidades (Blanco y Leudo, 2015; Blanco y Cabrera, 2022). El agente estatal es el representante del Estado cuando ejerce su cargo y cumple sus funciones, por lo que se le exige un margen de acción más amplio, así como mayor responsabilidad o cuidado en el cumplimiento de sus funciones (Acosta y Guarnizo, 2020; Restrepo y Ruiz, 2019).

Según este principio de responsabilidad del servidor público que, dicho sea de paso, fue instaurado sólo a partir de 1951 en Francia por parte de su jurisprudencia en el fallo Laurelle, “el agente debe responder patrimonialmente por sus faltas o culpas personales ante la Administración” (Jiménez, 2013, p.64); fundamenta el establecimiento de la acción de repetición, como trámite autónomo que le permite a la administración pública la recuperación del patrimonio perdido como consecuencia de la declaratoria de su responsabilidad, originada en el actuar doloso o gravemente culposo de un funcionario que deberá responder con su propio patrimonio (Sarmiento et al., 2017; Gallego, 2014; Lorie, 2017).

Así las cosas, la acción de repetición parte de la base de la existencia de la responsabilidad, entendida como la obligación que tiene un sujeto de reparar o de responder por el daño causado (Quiroz, 2014; Velasco, 2016). Es por ello que el sentido de esta acción judicial para Mayorga (2010) es que el representante del Estado cumpla estrictamente con sus funciones y garantice la defensa de los intereses estatales: “esta responsabilidad patrimonial presupone la existencia de un daño que ha afectado al patrimonio de un sujeto y la existencia de un derecho o interés protegido” (p. 6).

Por su parte, Tenorio (2020) explica que cuando la conducta del representante estatal produce un daño antijurídico es deber del Estado repararlo. Sin embargo, los avances en esta materia y en especial la forma en la que está consagrada en el texto superior, establecen que una vez pagada la condena o la conciliación, según sea el caso, sea el deber de la propia administración iniciar las acciones de repetición pertinentes en contra de esos funcionarios para tratar de recuperar de alguna manera el patrimonio perdido por su mala conducta.

Por ello, Vargas y Vargas (2017) explican que el fin por el cual el legislador estableció la acción de repetición fue el de mitigar el impacto económico que las sentencias dictadas en contra de las entidades públicas estaban produciendo en las finanzas del Estado. Uribe y Maldonado (2016), por su parte, afirman que la acción de repetición nace en el marco del entendimiento moderno de que el Estado funciona mediante las actuaciones de personas físicas, y al no actuar estas de forma adecuada a las funciones del Estado, sus principios y reglas, estas deben responder con su propio patrimonio cuando no actúan de forma adecuada.

La acción de repetición se crea entonces como una herramienta procesal de carácter especial que tiene el Estado para proteger el patrimonio público, sustentado principalmente en la responsabilidad patrimonial de los servidores y exservidores públicos, así como en la moralidad administrativa. En un primer nivel, por su carácter resarcitorio o retributivo, la acción de repetición busca la recuperación de los dineros pagados por el Estado al asociado al que se le generó un daño antijurídico, con la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente público. Y, por otro lado, se busca garantizar la moralidad administrativa y la eficiencia de la función pública, como 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.

Se trata de una acción autónoma de carácter eminentemente patrimonial y resarcitoria, cuyo ejercicio tiene, como se ha dicho, la finalidad de perseguir el patrimonio del funcionario o exfuncionario, que con su actuación dolosa o gravemente culposa dio lugar a la condena en contra de la administración.

Ahora, si bien la acción de repetición como trámite nace con la Constitución Política de 1991, realmente la doctrina ha sido del entendimiento que se trató de una constitucionalización de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos que ya existía antes de 1991 y que, de hecho, había sido aplicada por la Corte Suprema de Justicia desde antes del año 1962.

En ese sentido, la primera vez que se habló de responsabilidad personal del servidor público en la reparación de los daños causados por el Estado fue en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia expedida el 30 de julio de 1962, oportunidad en la cual, esta corporación judicial al entrar a estudiar el fondo del asunto, se refirió a la falla del servicio como la responsabilidad conjunta, reconociendo que en efecto, era posible que el demandante optare por demandar a la administración o a su agente (Aristizábal, 2019).

Posteriormente, disposiciones como el Decreto Ley 150 de 1976, mediante el cual se reglamentaron algunas situaciones en materia de contratación estatal entre la Nación y las entidades territoriales, regularon aspectos relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos. Esta norma, por ejemplo, estableció que los empleados públicos y los trabajadores oficiales responderían civilmente por los daños causados a las entidades públicas regidas al decreto cuando celebraren contratos que no cumplieran con las condiciones de este. Se trataba de una responsabilidad que se extendía incluso a los funcionarios que ya no estuviesen en el cargo pero que hubiesen participado en la elaboración del contrato. Igualmente, la norma permitía que en el proceso en donde fuese parte la entidad estatal u en donde apareciese acreditada la responsabilidad del agente, este podía ser citado de oficio o por solicitud del Ministerio Público.

Por su parte, el Decreto 222 de 1983, extinto estatuto de contratación estatal, reiteraba esta posibilidad estableciendo que los empleados públicos y trabajadores oficiales debían responder por los perjuicios que ocasionaren a las entidades, contratistas o terceros, al celebrar contratos que no cumplieran con las condiciones necesarias establecidas por la Ley. Además, contenía disposiciones para que la entidad pudiese repetir lo pagado en contra del funcionario o exfuncionarios responsables, los cuales se adelantaría a través de jurisdicción coactiva.

Así mismo, el extinto Código Contencioso Administrativo, también contenía disposiciones sobre repetición disponiendo el deber de las entidades públicas de recobrar lo pagado a los responsables cuando se actúe con dolo o culpa grave conforme con un juicio subjetivo de responsabilidad.

Igualmente, el Decreto Ley 1222 de 1986 por el cual se regulaban aspectos en materia departamental, también disponía que las entidades territoriales departamentales podían repetir en contra de los funcionarios que hubiesen realizado nombramientos, elecciones o remociones ilegales y que hayan generado el pago de indemnizaciones otorgadas por la entidad pública, para lo cual se requería que la violación a la ley fuese ostensible y evidente. En iguales términos, el Decreto 1333 de 1996 dispuso lo mismo para el caso de las entidades municipales.

Ya en vigencia de la Constitución de 1991, que como se ha dicho dejó consagrada de forma expresa la repetición a cargo de las entidades en contra de sus funcionarios en el artículo 90. Así mismo, la Ley 80 de 1993 estableció claramente que, en caso de condena a una entidad pública, esta repetiría en contra del servidor público que a dolo o culpa grave la hubiese ocasionado, acción que podría ser iniciada por la entidad pública, el Ministerio Público, cualquier persona o de forma oficiosa el juez competente, siempre que no se hubiese llamado en garantía al servidor dentro del proceso en donde se determinó la responsabilidad estatal.

Por otra parte, la Ley 270 de 1996 –estatutaria de la administración de justicia– también incluyó ese correspondiente indicando que si sus funcionarios cometían actos a título de dolo o culpa grave que ocasionaran una condena a la rama judicial, esta repetiría en su contra con el fin de recuperar lo pagado. Como aspecto novedoso de esta norma y que posteriormente acogerían otras disposiciones en la materia, se encontró el alistamiento de algunas conductas que presumirían dolo o culpa grave, situación que posteriormente sería acogida en el texto de la Ley 678 de 2001.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse a la Ley 288 de 1996, cuerpo normativo que estableció en su artículo 12 que las indemnizaciones que se pagaran de conformidad a lo dispuesto en esa norma, darían lugar al inicio de las acciones de repetición correspondientes (Ley 288, 1996, Art. 12).

Como se ve, del recuento normativo realizado hasta este punto, el medio de control de repetición encuentra cabida en el ordenamiento jurídico colombiano desde antes de la Constitución Política de 1991, e inclusive, en vigencia de esta, desde antes de la Ley 678 de 2001, norma que como se ha dicho en líneas anteriores, reglamentó el artículo 90 superior y extendió esta posibilidad no sólo a todas las entidades públicas, sino a todas las situaciones de reparaciones y no sólo las originadas en actos jurídicos o contratos. A continuación, se estudian los aspectos básicos de la acción, hoy medio de control de repetición.

1.1 Regulación y presupuestos procesales de la acción de repetición en Colombia.

En el ordenamiento jurídico actual y vigente, la acción de repetición se encuentra regulada por dos normas de carácter sustancial y procesal, respectivamente. Por un lado, la Ley 678 de 2001, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la acción de repetición y la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA) que contiene algunas disposiciones de orden procesal como quiera que el medio de control de repetición se tramita ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En lo que refiere a la Ley 678 de 2001, esta norma establece que la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que se ejerce en contra del servidor público, exservidor público o particular que preste función pública que con su actuar doloso o culposo haya ocasionado el pago de un rubro indemnizatorio por parte del Estado proveniente de una sentencia judicial, un acuerdo conciliatorio u otra forma de terminación de un conflicto (Ley 678, 2001, Art. 2). Se trata de un mecanismo, que a las voces del artículo primero y tercero de la misma norma tiene como finalidad, determinar la responsabilidad patrimonial personal del agente estatal (Ley 678, 2001, Art. 1), garantizar la moralidad administrativa y la eficiencia de la administración pública, sin perjuicio de sus fines preventivo y retributivo (Ley 678, 2001, Art. 3).

Así mismo, según lo ha dicho la doctrina y la jurisprudencia, la acción de repetición tiene como finalidad la recuperación de lo que la entidad pública ha pagado como condena a cargo del agente estatal que deberá responder con su patrimonio, siendo esta una acción de reembolso, tal como lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-484 de 2002, con ocasión al estudio de constitucionalidad del artículo segundo de la Ley 678 de 2001 (Corte Constitucional, C- 484 de 2000).

Uribe y Maldonado (2016) siguiendo a Arévalo (2006) indican que, justamente, uno de los fines de la acción es ese, es decir, darle la posibilidad a la entidad de que trate de recuperar la condena que pagó por el actuar doloso de uno de sus agentes, cuestión apenas lógica y que además trata de frenar la irresponsabilidad de los agentes estatales, adecuando su conducta a los fines del Estado (p. 12). No se trata de una acción facultativa que pueda ser ejercida por la entidad pública según su

prudente arbitrio, sino que es obligatoria. El artículo cuarto, de la Ley 678 de 2001, establece que es deber de las entidades públicas repetir en contra de sus funcionarios (o bien llamarlos en garantía) cuando la condena impuesta haya surgido como consecuencia de su actuar doloso o culposo, constituyendo falta disciplinaria la omisión en la iniciación de la acción (Ley 678, 2001, Art. 4).

Este deber se encuentra igualmente reiterado en el artículo 142 del CPACA que cuando regula el medio de control de repetición, incluye la palabra “deberá” haciendo alusión a que siempre que se pague por parte del Estado una condena ocasionada como consecuencia en una conducta dolosa o culposa de uno de sus agentes, deberá iniciársele la acción de repetición.

1.1.2 Presupuestos procesales.

Tal como lo indica Gandulfo (2011) los presupuestos procesales son circunstancias formales que deben estar presentes para que el juez pueda dictar sentencia de fondo. Más que ello, los presupuestos procesales son exigencias iniciales que el titular del derecho de acción debe cumplir para echar a andar el aparato jurisdiccional.

Estas han sido categorizadas por la doctrina dentro de cuatro acepciones: las que tienen que ver con el órgano jurisdiccional, con las partes, con el objeto litigioso y con el procedimiento. López (2013) y Navarro et al. (2016) consideran que los presupuestos procesales más importantes son, en este sentido, la jurisdicción y competencia; la legitimación por activa y pasiva de las partes, el derecho de postulación, la capacidad para ser parte; la litispendencia, cosa juzgada; la demanda en forma y el trámite adecuado.

A continuación, se analizan los mismos en la acción de repetición, para lo cual, respecto de la Jurisdicción y competencia, el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 establece que conocerá de la acción de repetición la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siendo competente el juez o el Tribunal que haya conocido del proceso de reparación directa. Cuando la acción de repetición se ejerza en contra del Presidente, Vicepresidente, Senadores, Representantes a la Cámara, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, en contra del Procurador, Contralor, Fiscal general de la Nación, Defensor del pueblo, Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Tribunal Superior de Distrito Judicial, Tribunales administrativos o Tribunal penal militar; será competente el Consejo de Estado en única instancia. Cuando se ejerza en contra de Magistrados del Consejo de Estado, será competente la Corte Suprema de Justicia, igualmente en única instancia.

En el evento de que la acción se dirija en contra de varios funcionarios, será competente el juez que ostente la mayor jerarquía.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anunciado, el inciso segundo del artículo 7 de la misma norma, establece que la competencia será determinada por el CPACA en lo que refiere a los factores territorial, subjetivo y objetivo. En ese sentido, cuando la demanda no se dirija a ninguno de los sujetos especiales establecidos en el párrafo anterior, la competencia será de los jueces administrativos en

primera instancia y de los Tribunales Administrativos en segunda instancia, de conformidad con lo establecido por el artículo 155 del CPACA cuando la cuantía de las pretensiones sea inferior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cuando las pretensiones excedan este monto, la competencia será de los Tribunales Administrativos en primera instancia y del Consejo de Estado en segunda.

Sobre la competencia debido al territorio, el artículo 156 del CPACA no contiene disposiciones para determinar quién es el juez competente para conocer la acción de repetición. Sin embargo, este vacío se llena con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 678 de 2001, que establece que conocerá de la misma, el juez que haya dictado la sentencia de reparación directa, de manera que entonces será el juez de este último territorio.

Por otro lado, en lo que refiere a la *legitimación en la causa por activa y pasiva de las partes*, ha sido altamente sustancial la jurisprudencia nacional en indicar que la legitimación en la causa es el interés para actuar en el proceso. Respecto del demandante, existe interés para actuar en el proceso, cuando hay conexión sustancial entre la persona que activa el aparato jurisdiccional y el titular del derecho sustancial pretendido. Respecto del demandado, refiere a la aptitud legal de ser la llamada a responder por la violación o amenaza del derecho sustancial (Corte Constitucional, T- 176 de 2018).

Respecto a la acción de repetición, el artículo octavo de la Ley 678 de 2001 establece que cualquier entidad de derecho público que se crea perjudicada por una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley, podrá interponer la repetición en un plazo máximo de seis meses contados desde el pago de la suma de dinero.

En el evento de que esta no se ejerza en el término de los seis meses previstos por la norma, esta habilita a que pueda ser iniciada por el Ministerio público o por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Así las cosas, las entidades que están legitimadas en la causa por activa para iniciar la acción de repetición son i) la entidad pública afectada, ii) el Ministerio Público y iii) la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Sin embargo, entendiendo que la protección del patrimonio público es un asunto del interés general, la norma permite que cualquier ciudadano pueda requerir a las entidades legitimadas para que le dé inicio a la acción de repetición.

Por otra parte, están *legitimados por pasiva* los funcionarios públicos, exfuncionarios públicos y particulares que ejerzan función pública, entendiéndose dentro de esta categoría, a los contratistas, interventores, consultores y asesores en lo atinente a la celebración, ejecución y liquidación de contratos.

Sobre el derecho de *postulación*, el artículo 160 del CPACA exige que quienes comparezcan al proceso contencioso administrativo, cuerda procesal a través de la cual se tramita el medio de control de repetición, deberán hacerlo mediante apoderado judicial debidamente reconocido, requisito que se exige respecto a ambas partes.

Respecto a la *capacidad para ser parte*, el artículo 159 del CPACA establece que serán parte en el proceso contencioso administrativo las entidades públicas, los particulares que ejerzan función administrativa y los particulares que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso. Respecto a las entidades públicas, estas deberán comparecer mediante la representación del respectivo representante legal debidamente acreditado. El inciso segundo de la mencionada norma establece que los órganos estatales estarán representados judicialmente por el ministro, el director del departamento administrativo, superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República o la persona de mayor jerarquía en la entidad.

Finalmente, *la demanda en forma y el trámite adecuado* son los restantes presupuestos procesales de la acción contenciosa administrativa con miras a la repetición. Sobre ello, el artículo 162 del CPACA dispone que la demanda deberá contener al menos la designación de las partes, las pretensiones expresadas con absoluta claridad, los hechos en los cuales se fundan, los fundamentos de derecho, la solicitud de pruebas, la estimación razonada de la cuantía y el lugar en donde las partes recibirán notificaciones.

1.1.3 Requisito de procedibilidad.

Además de lo anteriormente dicho, el artículo 161 del CPACA establece que la presentación de la demanda deberá someterse al cumplimiento de los requisitos previos. En el caso de la acción de repetición, es imprescindible que se acredite por parte de la entidad pública que “previamente haya realizado el pago” (Ley 1437, 2011, Art. 161) sin que sea necesario agotar la conciliación prejudicial, aspecto último que quedó claro con la expedición de la sentencia del 30 de octubre de 2013 proferida por el Consejo de Estado.

1.1.4 Caducidad.

Otro aspecto que vale la pena tener en cuenta y que también hace parte de los presupuestos procesales de la acción contenciosa administrativa con miras de repetición, es que sobre el caso no haya operado la caducidad. La caducidad ha sido definida por el Consejo de Estado como la sanción que la ley impone al demandante negligente por el ejercicio tardío del derecho de acción, de esta forma, al exceder los plazos establecidos por el legislador para la iniciación del proceso, se pierde la posibilidad de solicitar que el conflicto sea definido por el aparato judicial (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia No. 25712 de 2013).

En el caso de la repetición, el literal I del artículo 164 del CPACA establece que el término de caducidad será de dos años contados a partir del día siguiente de la fecha del pago o, a más tardar del vencimiento que el código le da a la administración para cumplir con la condena. Sobre este punto particular, es oportuno aclarar que si bien la Ley 678 de 2001 contiene un término de seis meses para iniciar la acción, este término es considerado para efectos disciplinarios, como quiera que la norma establece de forma clara que el desconocimiento de ese precepto tiene como consecuencia que se inicien las respectivas acciones disciplinarias en contra del agente incumplido.

1.1.5 Trámite.

La acción de repetición comienza con la interposición de la demanda que deberá contener los requisitos necesarios para que la misma sea susceptible de admisibilidad en los términos del artículo 162 del CPACA. A la demanda deberá anexarse, además de las pruebas que se pretendan hacer valer, copia de la condena judicial pagada por la entidad, más constancia de pago de esta expedida por la respectiva dependencia, condición que además supone el requisito de procedibilidad de la acción.

A continuación, una vez presentada y sometida a reparto, la misma debe ser avocada por el juez competente, quien decidirá sobre su admisión en los términos de los artículos 169, 170 y 171 del CPACA. La demanda será rechazada, cuando haya operado la caducidad, cuando no haya sido subsanada de forma oportuna y cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Si la misma contiene los requisitos necesarios será admitida, y el juez ordenará la notificación al demandado personalmente o mediante mensaje de datos en el evento de que cuente con ello, la notificación al agente del Ministerio Público, a los interesados en las resultas del proceso, así como la consignación de los gastos procesales. Además de lo anterior, el juez debe ordenar la notificación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Una vez se le dé traslado a la demanda, el demandado, así como los demás intervinientes tienen 30 días para darle contestación a la misma, plazo dentro del cual podrá proponer las excepciones o los medios de defensa pertinentes, así como realizar la solicitud de pruebas. Agotado el término de traslado y en el evento de que se haya dado contestación a la demanda, se le dará traslado a las excepciones planteadas, trámite que se realiza por secretaria.

A continuación, el juez convoca a las partes a la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA, oportunidad en la cual se saneará el proceso, se decidirán las excepciones previas en el evento de que se hayan propuesto, se fijará el litigio y se intentará la conciliación judicial. Así mismo, se decidirá la solicitud de medidas cautelares, se decretarán las pruebas oportunamente solicitadas por las partes y se procederá fijar fecha para la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA en caso se encontrarse necesario.

De ser necesaria la celebración de la audiencia de pruebas, el juez convocará a las partes para efectos de practicar las mismas, vencido lo cual, se procederá con la recepción de los alegatos de conclusión a cargo de las partes bien de forma oral o escrita, luego de lo cual, se proferirá la sentencia.

En la sentencia, el juez verificará que la repetición cumpla con todos los requerimientos decantados por la jurisprudencia, es decir, verificando que efectivamente se haya realizado el pago de la indemnización por parte de la entidad pública demandada; que el daño al particular lo haya realizado un agente o exagente del Estado en ejercicio de funciones públicas; que se haya probado la culpa grave o el dolo en la conducta del agente estatal de la entidad demandada y obligada al pago patrimonial indemnizatorio; y que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido

la causante del daño antijurídico al particular por parte del Estado (Consejo de Estado, Sentencia 11 de febrero, 2009).

En caso de que los elementos concurran la sentencia deberá ser condenatoria y deberá ordenar al demandado el pago de lo pretendido por la entidad debidamente indexado, más el pago de las costas y agencias en derecho. En un evento negativo, la sentencia evidentemente negará las pretensiones y no condenará al pago de costas y agencias en derecho. En este último caso, de no ser presentado el recurso de apelación, la sentencia judicial quedará en firme y de ser presentado, este será recepcionado por el magistrado ponente del respectivo Tribunal Administrativo, quien realizará un análisis posterior tendiente a determinar si en efecto la sentencia estuvo o no ajustada a derecho.

2. Dificultades que generan ineficiencia en el medio de control de repetición como medida de reparación del Patrimonio Estatal.

Diversas han sido las investigaciones planteadas en torno a la efectividad de la acción de repetición en Colombia que han concluido la incapacidad de este mecanismo procesal para cumplir con los propósitos y finalidades previstos por el constituyente. En una investigación adelantada por Gómez (2015) se concluyó que efectivamente, la acción de repetición no era un medio eficaz para lograr el objetivo del constituyente ni del legislador, en tanto, la misma presentaba serias dificultades que generaban fallos absolutorios. Gómez (2015) analizó la tendencia del comportamiento de la acción de repetición durante dos periodos a saber 2001 a 2012 y 2013 a 2018, encontrando que i) no siempre se ejercía la acción aun cuando existiese condena en firme, ii) cuando se iniciaba la acción, esta demoraba un promedio de 6 años a partir de la radicación de la demanda y 11,5 años desde que sucedían los hechos, iii) que no se condenaba al demandado, ya que en la mayoría de los casos, la sentencia era absolutoria y que iv) cuando se le condenaba, era imposible materializar el cobro de la sentencia dada la condición insolventada del agente o exagente.

En ese sentido, de los 51 procesos judiciales de repetición que fueron analizados en el periodo comprendido entre el año 2006 y el 2010 y que se encontraban en el Consejo de Estado, en tan sólo 7 se ordenó repetir en contra del agente estatal, siendo una proporción del 13,7% de la muestra estudiada (Gómez, 2015, p. 148). Así mismo, autores como Duque (2012) evidenciaron en sus investigaciones que de 16 sentencias analizadas en la jurisprudencia del Consejo de Estado, 8 fueron absolutorias, lo cual equivale a un 50% de la muestra revisada, concluyendo la autora que esto se debió a que no fue debidamente vinculado el agente estatal al proceso; que no se demostró el dolo o culpa grave, dada la precariedad del material probatorio, y que no se aportó la providencia judicial de la condena o el acuerdo conciliatorio (p. 127)

Por su parte, Moreno (2020), quien también analiza la efectividad de la repetición, observó que en la gran mayoría de las acciones interpuestas estas no salen adelante por muchas razones de carácter sustancial y estructural, algunas muy propias de las mismas dinámicas de las entidades públicas.

Y es que esta misma autora explica citando a Uribe y Maldonado (2016) que en la práctica las dificultades de interponer la repetición son tantas, que en la gran mayoría de los casos, para las entidades públicas interponer la repetición es más costoso que no interponerla, no solo en términos de dinero, sino en términos de energía procesal. La autora explica cómo a los comités de conciliación de las entidades se les dificulta interponer la acción debido a las dificultades de carácter probatorio que conlleva demostrar la existencia de dolo o culpa grave en las actuaciones de sus agentes, la situación de insolvencia de los demandados que por lo regular no tienen patrimonio para responder por condenas cuantiosas y los costos de las medidas cautelares y cauciones procesales que las entidades no están en capacidad para asumir. En ese sentido, analizándose el costo-beneficio, la acción además de ser ineficaz es inviable para la administración (Moreno, 2020, p. 22).

Estas, y otras circunstancias, han ocasionado no sólo que las expectativas puestas en este mecanismo jurídico se hayan anulado, sino que, además, los avances que se esperaban alcanzar del mismo no se hayan logrado. La acción de repetición sigue siendo una figura débil, insuficiente e ineficaz.

Por ello, a continuación, se enlistan las principales causas de ineficacia de la acción de repetición, las cuales han sido identificadas por la doctrina del estudio de la jurisprudencia fundamentalmente expedida por el Consejo de Estado, quien a propósito, en cierta providencia llamó la atención de las entidades públicas porque en su criterio estas no tenían suficiente vigilancia y control de la actividad procesal en las acciones interpuestas de esta naturaleza. En ese sentido, el Consejo de Estado identificó que las demandas estaban siendo presentadas con poca diligencia, que no se estaba demostrando la culpa grave ni el dolo de los agentes estatales a raíz de la carencia probatoria que tenían los procesos, lo cual generaba desgaste del aparato judicial e incrementaba la situación de congestión judicial. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección tercera, Sentencia No. 46162 de 2013).

2.1 Mala presentación y sustentación de las demandas.

El primer factor que incide en los resultados obtenidos es la mala presentación y sustentación de las demandas. Las investigaciones elaboradas que determinan la ineficacia de la acción de repetición concuerdan en establecer que una de las deficiencias notorias en la práctica de este tipo de medio de control, es que los defensores de las entidades públicas carecen de técnica jurídica para presentar y sustentar las demandas (Gómez, 2015, p. 42). En la actualidad, las acciones de repetición son presentadas sin atender a los estándares básicos exigidos por la jurisprudencia para la prosperidad de la acción. Si bien las demandas cumplen con los requisitos formales exigidos por el artículo 162 del CPACA, carecen de buena sustentación y lo más importante, del análisis adecuado para demostrar la existencia del dolo o la culpa grave en la conducta del demandado,

aspecto que si bien responde a una cuestión probatoria, también tiene una proporción importante de argumentación.

2.2 Caducidad.

Como aspecto que acompaña a la anterior deficiencia, otro de los factores por los cuales la acción de repetición se torna impróspera es el fenecimiento del término establecido por el CPACA para que opere la caducidad.

De todas las condenas que se realizan al Estado, un porcentaje menor es objeto de repetición y de este un porcentaje todavía menor no se ve afectado por la caducidad. Para ilustrar esta situación, tómesese como ejemplo que de las 1740 sentencias que están montadas en el sistema de búsqueda de jurisprudencia del Consejo de Estado, 651 providencias hablan sobre la caducidad, y en 440 esta fue declarada, lo cual corresponde a una proporción del 37,4%.

Sobre esto Jiménez (2012) citado por Gómez (2015) en una investigación adelantada en el 2012, evidenció que del 100% de las acciones de repetición iniciadas para el año 2006, el 10% fueron despachadas de forma desfavorable a la entidad por la ocurrencia de la caducidad, para los años 2007 y 2008, el 7.14%, para los años 2009 a 2010, el 10%, lo cual demuestra que, en efecto, la caducidad traducida en la incapacidad para interponer la demanda a tiempo es un factor que limita el ejercicio de la acción de repetición. Se aclara que, lo que constituye un factor limitante no es la caducidad en sí, ya que como lo ha dicho reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado, la caducidad asegura que las situaciones jurídicas no se extiendan de forma indefinida en el tiempo y garantiza la seguridad jurídica; sino la negligencia de los funcionarios públicos de interponer de forma oportuna la demanda.

2.3 Negligencia de los defensores de las entidades públicas.

Otro aspecto que sin duda representa un problema y que ya ha sido identificado por la doctrina e incluso por el mismo Consejo de Estado, es la negligencia de los defensores judiciales de las entidades públicas, quienes no solo ejercen su tarea de forma tardía sino también carente de técnica. Así, Duque (2012) afirma que la crisis provocada por los defensores públicos de las entidades públicas es notoria respecto a la calidad de las demandas que radican, que a su juicio se realizan solo “para cumplir la tarea” y no porque se tengan la intención de sacar adelante el proceso judicial.

La negligencia de los defensores judiciales es tal que en muchas ocasiones la demanda se presenta sin forma, caduca, sin aportar los requisitos básicos de procedencia como la copia de la sentencia judicial o la constancia de pago. La tarea probatoria también es escasa y no se cumple con los estándares mínimos, no se acredita el dolo o la culpa grave y tampoco se acredita la responsabilidad del funcionario público. Finalmente, para Aljach et. al. (2009) y para Mosquera y González (2020), la falta de compromiso de los representantes legales de las entidades públicas representa un obstáculo en la efectividad de la acción de repetición, que es producto de los intereses personales, económicos y politiqueros que constituyen corrupción administrativa.

2.4 Demora excesiva del trámite judicial

Uno de los aspectos controversiales de la figura en estudio es la demora que supone darle trámite a las acciones de repetición. Sobre esto Jiménez (2012) citado por Gómez (2015) en una investigación adelantada en el 2012 evidenció que la duración promedio de un proceso de repetición para el año 2006 era de 6 años desde la radicación de la demanda y existía un lapso de 11,5 años en promedio desde la ocurrencia de los hechos hasta la radicación de la demanda. Para el año 2007 y 2008, la duración promedio era de 8.08 años y 17,02 años desde la ocurrencia de los hechos. Para los años 2009 y 2010, la duración promedio era de 7.6 años y 16 años, desde la ocurrencia de los hechos hasta la presentación de la demanda (pp. 42-44).

Esta situación, si bien en sí misma parece no constituir un factor de ineficacia de la acción, sí lo es considerando que en el período que transcurre entre la interposición de la demanda, momento en el cual se notifica al demandado y la expedición de la sentencia, este tiene todo el tiempo del mundo, en promedio de 7.46 años, para realizar todas las acciones necesarias para insolventarse y evitar el cobro de la sentencia en el evento de que esta sea favorable a los intereses de la entidad.

2.5 Imposibilidad de probar la existencia de dolo o culpa grave del demandado.

Tal vez, uno de los problemas sustanciales más graves que tiene el ejercicio de la acción es la imposibilidad, y en realidad dificultad, que supone demostrar el dolo y la culpa grave del demandado. Si bien la Ley 678 de 2001 tiene toda la intención de aligerar estas cargas probatorias a la entidad mediante la estructuración de un sistema de presunciones constituidos por conductas que la ley considera temerarias, estas no son suficientes para que el juez llegue al completo convencimiento de las actuaciones del demandado, máxime porque como ha dicho la propia jurisprudencia, estos elementos deben aparecer acreditados con absoluta claridad.

El Consejo de Estado en su jurisprudencia también ha buscado coadyuvar a las entidades demandadas para que tengan mayor claridad sobre lo que se necesita demostrar para que la acción de repetición sea próspera, mediante la fijación de elementos de responsabilidad. Sin embargo, el problema existente es y sigue siendo la prueba del dolo o la culpa del funcionario en la comisión del hecho que generó la condena.

Y es que la dificultad de acreditación del dolo y la culpa grave radica en que este es un elemento sobre el cual no existen criterios objetivos de evaluación, por lo que los jueces deben realizar un mayor análisis respecto a su existencia. Se trata de aspectos que como lo dice Meneses y Molina (2021) “son los presupuestos subjetivos de una conducta que debe ser valorada por el juez en un caso concreto” (p. 17).

Esta es, de hecho, una de las razones por las cuales la Contraloría General de la República estableció que en el estado actual de las cosas es ineficiente la acción de repetición, en el sentido de la existencia de muchas debilidades en cuanto al sustento probatorio de los elementos de la

responsabilidad personal del funcionario por parte de las entidades demandantes sobre quienes recae la carga de la prueba (Contraloría General de la Nación, 2014).

2.6 Insolvencia de los demandados para responder por la condena eventualmente proferida.

Finalmente, otro aspecto problemático de la repetición es la insolvencia del demandado para responder por la condena en el evento de que la sentencia sea favorable a los intereses de la entidad (Charris, 2019). Sobre este particular, según Duque (2012), aunque en la práctica existen miles de problemas en cuanto a la prosperidad de la acción de repetición, en realidad nada serviría una sentencia condenatoria si en la mayoría de los casos los funcionarios no pueden cubrir con su propio patrimonio las sentencias judiciales que se expidan en favor de la administración y en ese sentido, por lo general, las decisiones que se toman son más bien simbólicas y tienen un fin preventivo.

Aunado a lo anterior, Vargas y Vargas (2017) agregan que, es necesario contemplar las posibles acciones que de mala fe pueden realizar los demandados, quienes una vez condenen al Estado en reparación directa pueden suponer que se iniciara en su contra la respectiva repetición y buscaran la manera de evadir su cumplimiento mediante diversos actos jurídicos.

3. Procedencia de la legitimación por activa de la Contraloría General de la República para activar el medio de control de la repetición.

Hasta aquí, ha quedado claro que una de las razones de la importancia del estudio de la responsabilidad patrimonial del agente en sede de repetición radica en la necesidad que tiene el Estado de recuperar lo pagado por el detrimento patrimonial causado cuando por culpa de estos se le declara responsable (Boada, 2000; Rodríguez, 2014). Se trata de una preocupación real considerando que el detrimento patrimonial que sufre el Estado cuando cotidianamente es condenado a resarcir los daños causados con ocasión de la conducta de sus agentes, genera un gran impacto económico que termina finalmente afectado su efectividad y funcionamiento (Forero, 2014; Pardo, 2014).

Igualmente, ha quedado claro que en la actualidad el cometido de la repetición no se cumple y que se trata de un medio de control que no funciona. Por el contrario, se evidencia que la misma es poco efectiva atendiendo a diversas razones que fueron previamente expuestas. Se trata de problemas estructurales que han sido identificados por el ente de control fiscal, quien en su informe No. 89113-059-05, reflejó la realidad sobre este problema evidenciando que los problemas radicaban en el poco sustento probatorio presentado por las entidades públicas, pese a ser estas quienes tenían la carga de la prueba (Contraloría General de la República, 2014; Patarroyo y Benavides, 2014; Rodríguez, 2016).

Esto demuestra cómo la acción de repetición, establecida al interior del presente estudio, iniciada por las entidades públicas afectadas, no está funcionando. En este contexto, se planteó como hipótesis de trabajo en respuesta a la pregunta problema formulada que es posible que la Contraloría General de la República tenga competencia para ejercitar la repetición

Para evaluar si esto es posible, debe considerarse que la Contraloría General de la República es una entidad del orden nacional, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal a quien el constituyente le asignó el control fiscal en Colombia, convirtiéndola en el principal órgano de para esta función. En los términos del artículo 267 constitucional, que sentó las bases del ejercicio del control fiscal en Colombia; la Contraloría tiene bajo su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen recursos o fondos del Estado, respecto de todos los niveles de la administración y sobre cualquier tipo de recursos (Const. 1991, Art. 267)

Según el mismo artículo 267 superior, la vigilancia de la gestión fiscal incluye el seguimiento de carácter permanente al erario y el control financiero, de gestión y de resultados fundamentado en la eficiencia, la equidad, la economía, el desarrollo sostenible y la valoración de los costos ambientales (Const. 1991, Art. 267).

A pesar de que la Constitución de 1991 le asignó a la Contraloría la función de suprema guardiana del patrimonio público, esta institución funcionaba inclusive con anterioridad a su vigencia. En ese sentido, la Contraloría empezó a funcionar con la entrada en vigor de la Ley 42 de 1923, sobre “Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, norma que fue firmada en el entonces gobierno del Presidente Pedro Nel Ospina y expedida con ocasión a las recomendaciones generales que realizó una misión de expertos norteamericanos en economía política, con motivo de la crisis que en ese momento atravesaban las finanzas del Estado (Contraloría General de la República, 2022).

El 1 de septiembre de 1923 inició el funcionamiento de la Contraloría, como departamento del estado, subsumiendo en ella a los órganos existentes de la época (Contraloría General de la República, 2022). Desde entonces hasta la actualidad, ha tenido diferentes reformas y, según como está organizada actualmente, es una entidad encargada del control fiscal que ejerce de forma posterior y selectiva.

Entonces, de conformidad con el texto constitucional, la Contraloría es una entidad que se encarga o tiene bajo su cargo dos funciones principales: la vigilancia de la gestión y el control fiscales en Colombia. Así lo estableció la Corte Constitucional en Sentencia C-716 de 2002, oportunidad en la cual manifestó qué control específico conferido a la Contraloría era el de los resultados de la administración y la vigilancia del control fiscal, lo cual se traduce en la verificación de que los recursos del Estado están siendo manejados de forma correcta (Corte Constitucional, C-716 de 2002).

Así las cosas, la función primordial de la Contraloría es vigilar el correcto cumplimiento de los deberes asignados a los servidores públicos y a los particulares cuando sean gestores fiscales, es decir, cuando ejerzan gestión fiscal.

Por otra parte, según el artículo tercero de la Ley 610 de 2000, la gestión fiscal hace referencia al manejo de los fondos y bienes públicos en las etapas de recaudo, adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición (Corte Constitucional, Sentencia C- 716, 2002), por lo que la vigilancia de la gestión fiscal se circunscribe a determinar si las operaciones, acciones jurídicas, materiales y financieras que el gestor fiscal realiza se cumplieron de acuerdo a la normatividad vigente, a los principios de contabilidad señalados por el Contador General, la eficiencia y la eficacia (Corte Constitucional, C-529 de 1993). Y los gestores fiscales son, en palabras del concepto rendido por la oficina jurídica de la Contraloría General de La República, entre otros, (No. 80112-EE34610 del 2 de agosto de 2007), aquellos funcionarios del Estado que están encargados de alguna manera del manejo, administración o custodia de bienes o recursos públicos (Contraloría General de la República, 2007).

Las dos acciones que realiza la Contraloría, en consecuencia, están destinadas a la inspección y vigilancia en la administración y gestión del gasto público, así como al ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal (Carreño, 2019), entendido como, el procedimiento establecido para establecer la responsabilidad de los gestores fiscales cuando por su actuar con dolo o culpa causen un daño al patrimonio estatal (Ley 610, 2000, Art 1). La responsabilidad fiscal que es autónoma e independiente, con lo cual, se puede establecer sin perjuicio de la responsabilidad civil, disciplinaria o penal del gestor fiscal, tiene como fin resarcir al Estado los daños ocasionados al erario como consecuencia de la conducta del agente estatal mediante el pago de una indemnización que compensa el patrimonio público (Ley 610, 2000, Art. 3).

Atendiendo a estas facultades que se reitera se subsumen en la vigilancia de la gestión fiscal y el control fiscal, el artículo 268 de la Constitución le asigna diversas funciones al Contralor dentro de las que se encuentra, llevar el registro de la deuda pública de la Nación y sus entidades territoriales, exigir informes de gestión fiscal a los empleados oficiales, entidades y en general a toda persona natural o jurídica que administre bienes públicos, establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones, recaudarlas, y ejercer la jurisdicción coactiva, entre otras.

Ahora bien, a la pregunta ¿Es posible que la Contraloría General de la República pueda ejercitar la repetición? Es necesario establecer que en la actualidad normativa ello no es posible por varias razones.

La primera es que como dijo en la Sentencia C-840 de 2001, la acción de la Contraloría está limitada a la vigilancia de la gestión y control fiscal, orbita dentro de la cual participan los gestores fiscales siendo estos sus actores pasivos. Pues bien, no todos los funcionarios que ocasionan daños a particulares son gestores fiscales, de hecho, el contexto que genera la responsabilidad fiscal y la responsabilidad civil con fines de repetición, aunque pueden ser comunes, son diferentes. Así mismo, los hechos que generan responsabilidad estatal pueden ser distintos a los que generan

responsabilidad fiscal, aunque no se descartan algunos eventos, en la gran mayoría de los casos, estos funcionarios no son gestores fiscales. Y es que aun cuando lo fueran, la acción de la Contraloría se circunscribirá a los hechos relacionados con el manejo de los fondos y bienes públicos y no sobre la conducta desplegada por el funcionario que ocasionó la condena.

El segundo motivo se da respecto a la independencia que existe entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad civil que deriva de la repetición. Como lo indica Sánchez (2007) estas son autónomas e independientes y pueden subsistir una de la otra. El análisis que se hace de cada una de ellas se realiza en sede distinta, sobre hechos distintos y tiene efectos independientes. De esta manera es posible que el funcionario que ocasionó la condena con su actuar doloso o gravemente culposo sea responsable fiscalmente, pero no civilmente y viceversa, pero en todo caso el análisis es diferente para cada caso.

La tercera razón es de orden normativo y es que ni el texto constitucional ni la ley de forma expresa o por conducto de la interpretación normativa admite esta posibilidad. En el escenario normativo actual, no existe ninguna disposición que avale la posibilidad de que la Contraloría General de la República le de inicio al medio de control de repetición. Si bien el artículo octavo de la Ley 678 de 2001 regula la legitimación por activa en los procesos de repetición indicando que la persona jurídica de derecho público perjudicada puede iniciarle la acción; la norma limita en todo caso el ejercicio de la misma a “la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero” (Ley 678, 2001, Art. 8) que en este caso corresponde a la entidad pública demandada.

Finalmente, la cuarta razón es porque en todo caso el ejercicio de la repetición no se encuadra en lo que puede denominarse vigilancia a la gestión o control fiscal, no sólo por todo lo anteriormente dicho, sino porque además hacerlo implicaría la preexistencia de un juicio de responsabilidad que determinara que el demandado en todo caso sí debe pagar la condena, momento en el cual podría de alguna forma considerársele gestor fiscal por tener a su cargo el pago de recursos públicos.

No obstante, lo que es considerado como vigilancia a la gestión fiscal, y si está dentro de las competencias de la Contraloría, es la inspección y requerimiento a las entidades públicas para que le den inicio a la acción de repetición, ya que en estos casos el funcionario encargado de gestionar los trámites administrativos pertinentes para ello sí está administrando recursos públicos y sí es gestor fiscal.

De esta forma, se rechaza la hipótesis de trabajo y se establece bajo criterios objetivos de estudio normativo y jurisprudencial sobre la materia que en el estado actual la repetición en Colombia no es posible que la Contraloría General de la República esté legitimada en la causa por activa para iniciar el proceso de repetición.

Sin embargo, sí es una propuesta viable jurídicamente considerando las ventajas, beneficios o bondades que supondría para reactivar a la acción de repetición en Colombia. Por ello, se propone que el legislador ordinario modifique la norma existente, brindándole la posibilidad a la Contraloría

para que, como parte de su labor guardiana del patrimonio estatal pueda de oficio, como le está permitido al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), interponer la acción de repetición cuando transcurridos los seis meses posteriores al pago de la condena previstos en el artículo octavo de la Ley 678 de 2001, la entidad pública no lo hiciera de forma autónoma y el Ministerio Público y la ANDJE hayan manifestado su imposibilidad para hacerlo.

Lo anterior, considerando que esta posibilidad genera cuatro ventajas a la administración traducida en la protección de cuatro principios de la función administrativa: protección del patrimonio público, la moralidad administrativa, la eficiencia de la administración y la prevención del daño antijurídico.

Inicialmente, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, la legitimación en la causa es el presupuesto procesal que se resume en la titularidad del derecho de acción, es decir, en quien es la persona que tiene interés jurídico para demandar y para responder por las pretensiones de la demanda. Se ha dicho igualmente por parte de este Tribunal que esta puede ser de hecho y material. La primera, referida al interés de las partes conveniente y proporcionado; y la segunda, relacionada con el objeto probatorio del debate que en realidad le da probabilidades al sujeto de salir adelante en sus pretensiones (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia No. 54756 de 2018).

Concretamente, a la legitimación en la causa por activa esta misma corporación la ha definido como la relación sustancial que existe entre el derecho debatido en el proceso con el interés del litigio, de manera que el titular del derecho sustancial o quien se crea convenientemente titular de este, es quien puede iniciar o promover el mismo (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia No. 54756 de 2018). En el caso de la repetición, está legitimado en la causa la entidad que haya resultado perjudicada con la condena proferida, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por ser entidades interesadas en la protección del patrimonio público.

Sin embargo, aterrizando estas consideraciones al caso que se plantea, se encuentra que eventualmente la Contraloría General de la República también podría tener competencia para la iniciación del proceso de repetición, atendiendo a que, como entidad interesada en la custodia y protección del patrimonio público, tiene interés sustancial en el litigio y cuenta materialmente con posibilidades de consecución probatoria que podrían asegurarle las resultas del proceso.

Por supuesto, este interés sustancial tiene su origen en el mismo texto constitucional que, como se vio en líneas anteriores, le atribuyó a la Contraloría el ejercicio del control fiscal, el cual como lo argumenta Suárez (2018), sustentado en la Sentencia SU-431 de 2015, tiene como objeto principal el debido cuidado del patrimonio público, concepto que integra el alcance del Estado social de derecho; y no se agota en la inspección y valoración de la gestión de la administración pública sino que cuantifica y establece responsabilidades ante eventuales sucesos de detrimento patrimonial del Estado (Quinche, 2010).

Por su parte, Cuervo (2011) explica que lo que realiza la Contraloría es establecer la responsabilidad de los servidores públicos que causaron un daño patrimonial al estado y se precisa en recuperar los dineros públicos perdidos; intención que puede traspasarse al ámbito de la acción de repetición como quiera que, aunque es una acción de carácter civil, tiene el mismo propósito que la acción de responsabilidad fiscal pretendiendo igualmente la recuperación o la reconstrucción del patrimonio estatal afectado en una condena conciliación u otra terminación de conflictos pagada por parte del Estado.

Entonces, concorde con lo anterior, reiteramos que es viable que la Contraloría tenga legitimación por activa en la acción de repetición, lo cual requerirá evidentemente de los cambios legislativos adecuados que así lo avalasen. Sobre la forma en la cual esta entidad intervendría en el proceso, la existencia de legitimación en la causa por activa le da la posibilidad a la entidad de iniciar el trámite de la acción, de ser demandante, actor (Gaitán, 2017). Como lo dijo el Consejo de Estado, la legitimación en la causa significa ser titular de derecho de acción, es decir, de poder promover el proceso y activar el aparato jurisdiccional.

Esto supone que tendría o podrían dársele competencias para interponer la demanda y para ejercer todas las acciones y derechos procesales que corresponden al actor en un proceso judicial, interponer memoriales, impulsar el proceso, ejercer la actividad probatoria, asistir a audiencias y ejercer la defensa, entre otras. No estamos planteando la posibilidad de la intervención, ya que ello tendría otras implicaciones que no tienen nada que ver con la interposición de la demanda. Aunque la intervención podría ser factible, realmente el estudio de ello rebosaría los objetivos del presente estudio, con lo cual no se le dará mayor trascendencia a ello.

Sin embargo, sí se quiere dejar claro que la posibilidad permite la protección de varios intereses estatales y son muchos sus beneficios. En primera medida, esta opción permite asegurar y proteger en mejores términos el patrimonio público. Se ha visto, según lo investigado hasta aquí, que una de las razones por las cuales las entidades no interponen a tiempo la acción de repetición o habiéndolo hecho, la fundamentan mal o no la llevan a feliz término, es el desinterés de los funcionarios encargados de ello, para darle trámite a la misma. La gestión de la acción es vista como un requisito que deben cumplir para no verse afectados por procesos disciplinarios, pero no existe el interés ni la intención de recuperar los dineros pagados.

La intervención de entidades ajenas, terceros que en nada tienen que ver con la entidad condenada y que no dependen de la misma, puede conllevar a que la acción se interponga a tiempo, de forma adecuada y a que se le haga seguimiento, pues la intención será cumplir en atención a las funciones propias de la entidad. Considerando que la Contraloría se dedica a la vigilancia y supervisión del erario, se considera que tiene todo el monopolio para sacar adelante la prosperidad de la acción.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que una de las intenciones del constituyente primario fue la protección de la moralidad administrativa mediante una acción que previniese la irresponsabilidad de los funcionarios en la órbita de sus funciones. Pues bien, la materialización de

este principio se logra en la medida en que la acción se torne eficaz, de modo que verdaderamente pueda apreciarse su carácter preventivo.

Por lo tanto, la iniciación del proceso por parte de la Contraloría le dará mayor eficacia al proceso, logrando que finalmente pueda salvaguardarse la moralidad administrativa mediante la función preventiva del establecimiento de la acción. La eficacia de esta, sin duda alguna logrará que las actuaciones de los funcionarios se sujeten a los principios de la función administrativa y del Estado Social de Derecho.

Así mismo, una acción de repetición eficaz es útil en la prevención del daño antijurídico por parte de las entidades, gracias justamente al fin preventivo (Palma, 2018; Manjarres, 2019). Se hace necesaria a nivel de Estado una política de prevención del daño antijurídico que coadyuve en el ahorro del recurso público proveniente del pago de las sentencias judiciales, contexto en el cual la acción de repetición a manos de una entidad ágil, especializada y comprometida con la recuperación de los dineros públicos puede ayudar tremendamente.

En ese sentido, la solución que se propone puede conllevar la solución a las deficiencias administrativas o misionales que tiene el ejercicio de la acción de repetición para las entidades y que finalmente generan mayor litigiosidad implicando el uso de más recursos públicos de los ya perdidos.

Concorde con lo anterior, la intervención de la Contraloría General de la República mejorará y alcanzará la eficiencia no sólo de la acción en sí misma, sino en general de la administración y del gasto público. Recordemos que, como se dijo en líneas anteriores, el ejercicio de la acción de repetición como cualquier otra acción judicial genera gastos a los intervinientes o actores procesales, quienes además de gastar energía en el trámite de procesos dispendiosos, gastan dinero en defensa, expensas, peritos y, en general, consecución de pruebas. La iniciación oportuna por parte de una entidad cuidadora del patrimonio público, que sí le de prevalencia e importancia a esta herramienta de recuperación del gasto, así como especializada en el trámite de la acción, sin duda alguna aumentará la eficiencia y el aprovechamiento de los dineros invertidos en la defensa judicial de las entidades, sin perjuicio del aumento de las tasas de lo recuperado por repetición.

4. Conclusiones

De los argumentos expuestos con precedencia se logra concluir lo siguiente:

1. La acción de repetición fue instaurada normativamente en el año 2001, mediante la expedición de la Ley 678 de 2001 y tiene por finalidad restablecer el orden patrimonial estatal, ante un pago realizado con ocasión a una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, en donde se haya visto afectado el patrimonio estatal por la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes. La finalidad de la acción de repetición está orientada, a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

2. En el contexto actual, la repetición es un medio de control cuyo propósito no se cumple, siendo una acción fracasada, ineficaz e inútil. La misma es poco efectiva atendiendo a la mala presentación y sustentación de las demandas, la caducidad, la negligencia de los defensores de las entidades públicas, la demora excesiva del trámite judicial, la imposibilidad de probar la existencia del dolo a la culpa grave y la insolvencia de los demandados para responder por las eventuales condenas.
3. En el estado actual de la acción de repetición en Colombia no es posible que la Contraloría General de la República este legitimada en la causa por activa para activar el medio de control de la repetición, ya que i) la acción de la Contraloría está limitada a la vigilancia de la gestión y control fiscal, órbita dentro de la cual participan los gestores fiscales siendo estos sus actores pasivos; ii) la independencia que existe entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad civil que deriva de la repetición; iii) que ni el texto constitucional ni la ley de forma expresa o por conducto de la interpretación normativa admite esta posibilidad y iv) el ejercicio de la acción de repetición no se encuadra en lo que puede denominarse vigilancia a la gestión fiscal o control fiscal.
4. Pese a lo anterior, es una propuesta viable jurídicamente considerando que la intervención de la Contraloría General de la República en el proceso de repetición como demandante, puede coadyuvar a proteger el patrimonio público, garantizar la moralidad administrativa, prevenir el daño antijurídico por parte de las entidades públicas y mejorar la eficiencia; por lo cual, se propone o se sugiere al Congreso de la República que legisle sobre el tema incluyendo dentro de las entidades legitimadas para iniciar la acción a la Contraloría, quien podrá darle trámite si transcurrido seis meses desde el pago de la condena, la entidad directamente perjudicada no lo ha hecho.

Bibliografía.

- Aljach, S. et al (2009). Acción de repetición en Colombia ¿Eficaz o Ineficaz? Revista jurídica Piélagus. 8(1), 85-94. <https://journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/view/602>
- Acosta, N. y Guarnizo, M. (2020). Los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro y su inclusión como modalidad en el estatuto general de la contratación estatal. Revista IUSTA, (52), 123-146. doi: <https://doi.org/10.15332/25005286.5486>
- Arenas, H. (2021). La constitucionalización de la responsabilidad y su proyección en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano. Revista Jurídicas, 18(1), 139- 161. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.9>.
- Aristizábal, J. (2019). La teoría pura del derecho y la exclusión de la sicología. Revista IUSTA, 1(50), 121-143. DOI: <https://doi.org/10.15332/1900-0448.2019.0050.05>
- Boada, C. (2000). El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del estado colombiano. [Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana].

- Blanco, C. y Leudo, H. (2015) La cláusula de renegociación en los contratos de concesión de obra pública. *Revista Republicana*, (19). 171-192
- Blanco, C. y Cabrera Pinzón, M. (2022). Naturaleza jurídica de la cláusula de renegociación en el contrato de concesión de las obras de infraestructura vial. *Novum Jus*, 16(1), 229–251. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.1.10>
- Brewer, A. y Santofimio, J. (2013). Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia.
- Calderón, P. y Pérez, Y. (2011). Eficacia de la acción de repetición en las entidades territoriales de la región amazónica de Colombia en los años comprendidos entre el 2001 a 2008. [Tesis de grado, Universidad Libre. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas]. <https://core.ac.uk/download/pdf/198440161.pdf>
- Carreño, Gómez, B. (2019) La culpa desde la teoría sintética de la acción penal y su fundamentación en la justicia restaurativa. *Revista Vis Iuris*, 6(11), 70-94.
- Charry, D. (2017). La Responsabilidad Extracontractual Patrimonial del Estado: Una mirada hacia la teoría de la socialización de los riesgos en el estado postmoderno: Caso colombiano. [Tesis de grado, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario] <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13984>
- Charris, A. (2019) Responsabilidad patrimonial del Estado por actos administrativos que limitan el derecho de propiedad privada ante la declaratoria de área ambiental protegida. *Revista Vis Iuris*, 6(12), 47-80.
- Cuervo, M. (2011). Derecho Constitucional. Ediciones Universidad de la Salle.
- Duque, L (2012). Evaluación de las principales causas de la inoperancia de la acción de repetición en Colombia (Periodo 2005-2010). [Tesis de grado, Universidad Santo Tomás] <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1870/Duquelina2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Esquerra, J. (2010). La Protección Constitucional del Ciudadano. Legis Editores.
- Forero, J. (2014) El valor superior de la Justicia en la Unión Europea. Especial referencia al Estado Constitucional Social y Democrático de Derecho Español. *Revista Verba Iuris*, (31). Documento extraído el 5 de junio de 2018 de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/59/53>
- Gallego, J. (2014) Paradoja y complejidad de los derechos humanos en la sociedad moderna. Sentido y comunicación. *Revista IUSTA*, (40), 143-165.
- Gaitán, J. (enero-junio, 2017). El debido proceso: La carga de la prueba en el proceso jurisdiccional transicional en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (46), 161-185. <https://core.ac.uk/download/pdf/229909338.pdf>

- Gandulfo, E. (2011). Presupuestos procesales y su decaimiento en los juicios personalísimos. La capacidad procesal en el caso “Quezada Arias con Farias Lauri”. *Revista de derecho*, (18) https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532011000100012
- García, D. (2015). *La Metodología de la Investigación Jurídica en el Siglo XXI*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gil, E. (2010). *Responsabilidad extracontractual del Estado*. Grupo Editorial Ibáñez
- Gómez, L. (2015). *La efectividad de la acción de repetición en el ordenamiento jurídico colombiano, problemáticas y desafíos*. [Tesis de grado, Fundación Universitaria los Libertadores] https://repository.libertadores.edu.co/bitstream/handle/11371/2678/G%C3%B3mez_Luis_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- González, O. (2009). Responsabilidad del Estado en Colombia: Responsabilidad por el Hecho de las Leyes. *Humanidades*. 37(1). <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/104>
- Gutiérrez, H. (2021). Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado. *Revista Nueva Época*. (56),103-123. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/nueva_epoca/article/view/7623
- Henao, J. (1998). *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia.
- Higuita, L. (2001). *La Responsabilidad Penal del Servidor Público*. Editorial DIKE.
- Jiménez, W. (2013). *Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal*. *Diálogos de Saberes*, (38), 63-78.
- Lorie, L. (julio-diciembre, 2017). La Constitución económica: entre la estabilidad y el cambio a la luz de la actualización del modelo económico, social y de desarrollo cubano. *Diálogos de Saberes*, (47), 207-216. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1703>
- Luna, G. (2018). *Fundamentos Constitucionales del Daño Antijurídico en Colombia*. [Tesis de grado, Universidad Santiago de Cali]. <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/507/FUNDAMENTOS%20CONSTITUCIONALES%20DEL%20DA%20D1O%20.pdf?sequence=1>
- López, M. (2013) *Los presupuestos procesales y la tutela judicial efectiva*. https://repositorio.unam.mx/contenidos/los-presupuestos-procesales-y-la-tutela-judicial-efectiva-5023006?c=RebeGew&d=false&q=humanidades&i=1&v=1&t=search_0&as=0

- Manjarres, A. (2019). Estudio comparado sobre el medio de control de reparación directa. *Vis Iuris. Revista De Derecho Y Ciencias Sociales*, 6(12), 137-162. <https://doi.org/10.22518/vis.v0i00.1186>.
- Malagón, M. (2018). La Revolución francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia de control judicial. *Diálogos De Saberes*, (23), 167–190. Recuperado a partir de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4299>
- Mayorga, L. (2010). Acción de Repetición en la Responsabilidad Patrimonial de los Agentes Municipales de Sexta Categoría. [Tesis de grado, Universidad Militar Nueva Granada Facultad De Derecho] <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/3542?show=full>
- Meneses, D. y Molina, C. (2021). El dolo y la culpa grave en la acción de repetición en Colombia [Tesis de grado, Universidad Libre de Colombia] <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20220/Articulo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Molina, C. (2005). Fundamentos constitucional y legislativo de la responsabilidad patrimonial del Estado: antecedentes dogmáticos-históricos y legislación vigente. *Opinión Jurídica*, 4(7), 43-66. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1305>.
- Moreno, C. (2020). La inviabilidad de la acción de repetición en Colombia. [Tesis de grado, Universidad Santiago de Cali] <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/5673/LA%20INVIABILIDAD%20DE%20LA%20ACCI%C3%93N?sequence=1&isAllowed=y>
- Mosquera, L. y González Zapata, A. (2020). Las brechas socioeconómicas y su relación con la corrupción: elementos clave a la hora de formular políticas públicas. *Revista IUSTA*, 52, 103-122. doi: <https://doi.org/10.15332/25005286.5485>
- Munar, A. (2017). Responsabilidad del Estado colombiano por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. [Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho.] Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15375>.
- Muñoz, J. (2016). Títulos Jurídicos de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado por la privación injusta de la libertad. *Hipotesis Libre* (15), 1-15. <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/view/173/165>
- Navarro-Monterroza, A., Quintero-Lyons, J., Fernández-Mercado, N., Díaz-Pombo, F. (2016). Análisis de la reparación administrativa a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso El Carmen de Bolívar. *Revista Vis Iuris*, 3(5), 81-94.
- Quinche, M. (2010). Derecho Constitucional colombiano: de la carta de 1991 y sus reformas. Ediciones doctrina y ley.

- Quiroz, M. (2014). Acercamiento a las “oposiciones paradigmáticas” entre neoconstitucionalismo y positivismo jurídico. *Revista IUSTA*, 41(2). 77- 97.
- Palma, T. (2018) La actio de in rem verso en la jurisdicción contenciosa administrativa colombiana. *Revista Vis Iuris*, 5(10), 41-62.
- Pardo, N. (2014) Un recorrido por los derechos colectivos en la jurisprudencia argentina, en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 32 – 49.
- Patarroyo, S. y Benavides, P. (2014). Rupturas Asignificantes: Revisiones críticas en torno al derecho. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1). 7 – 31.
- Restrepo, J. y Ruiz, G. (enero-junio, 2019). El Estado soberano y sus límites: lectura en clave liberal de la teoría estatal en Thomas Hobbes. *Diálogos de Saberes*, (50), 135-148. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.50.2019.5556>
- Rodríguez, E. (2016) El pasaje del estado y el derecho a la postmodernidad en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(2), 11-37.
- Rodríguez, A. (2014) Indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas: enfoque de gestión de derechos. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(2). 135-175. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2014.0002.06>
- Rojas, S. y Mojica, J. (2014). De la causalidad adecuada a la imputación objetiva en la responsabilidad civil colombiana. *Vniversitas*, (129), 187-235. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/11949>
- Ruiz, W. (2017). Responsabilidad judicial. Editorial Ecoe.
- Salazar, J. (2011). Demandas contra el Estado. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales. Extraído: <http://www.congresovisible.org/agora/post/demandas-contras-el-estado/1668/>
- Sarmiento, D., Medina, S., y Plazas, R. (2017). Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 12(2), 101-115. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.05>
- Suárez, F. (2018). Organismos de control en la Constitución política de 1991. Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo II. Ediciones Universidad Externado de Colombia.
- Tenorio, C. (2020). Trascendencia de la Acción de Repetición. [Artículo Científico, Universidad Santiago de Cali] <https://repository.usc.edu.co/handle/20.500.12421/5062>
- Torres, J. (2016). El sistema de derechos y libertades en la constitución de 1991. En Fernández, M., Rodríguez, J., Torres, A. y Vallejo, G. (Eds.) *Fundamentos contemporáneos de Derecho Público. Transformaciones necesarias*. (9-35). Editorial Universidad Católica de Colombia.

- Uribe, J. y Maldonado, R. (2016). Acción de repetición Una herramienta de origen constitucional olvidada en Colombia. [Tesis de grado, Universidad de los Andes] <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15118/u754568.pdf?sequence=1>
- Vargas, K. y Vargas, P. (2017). La acción de repetición como garantía para la protección del erario debido al detrimento causado por las condenas que paga el Estado por la indebida actuación de los funcionarios público. [Monografía, Universidad La Gran Colombia]. <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/3962>
- Velasco, N. (julio-diciembre, 2016). Constitucionalismo y Estado Social de Derecho en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (45). 49-65. <https://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2017/dialogos45/constitucionalismo-y-estado-social-de-derecho-en-colombia.pdf>

Normatividad

- Congreso de la República. Ley 167 de 1941 (1942, 07 de enero) Diario oficial No. 24.853. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1793577>
- Congreso de la República. Ley 270 de 1996 (1996, 07 de marzo) Diario oficial No. 42.745. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html
- Congreso de la República. Ley 288 de 1996 (1996, 05 de julio), Diario oficial No. 42.826. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0288_1996.html#:~:text=Leyes%20desde%201992%20%2D%20Vigencia%20expresa%20y%20control%20de%20constitucionalidad%20%5BLEY_0288_1996%5D&text=Por%20medio%20de%20la%20cual,%C3%B3rganos%20internacionales%20de%20Derechos%20Humanos.
- Congreso de la República. Ley 610 de 2000 (2000, 15 de agosto), Diario Oficial No. 44.133. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html
- Congreso de la República. Ley 678 de 2001 (2001, 3 de agosto), Diario Oficial No. 44.509. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0678_2001.html
- Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 (2011, 18 de enero), Diario Oficial 47.956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia No. 22462. (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa: 1 de febrero 2012)
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia No. 20042 (C.P. Hernán Andrade Rincón: 7 de marzo 2012)
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia No. 46162 (C. P. Jaime Orlando Santofimio: 24 de julio de 2013)
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia No. 25712 (C. P. Enrique Gil Botero: 13 de junio 2013)

Congreso de la República. Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 131 de 1999.

<https://vlex.com.co/vid/ponencia-primer-debate-senado-ca-mara-451242286>

Constitución Nacional de 1886. Editorial Temis. 1995.

Constitución Política de Colombia. (2021) Editorial Leyer.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-529. (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz: 11 de noviembre de 1993).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-484. (M. P. Alejandro Martínez Caballero: 4 de mayo de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 716. (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra: 3 de septiembre de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644. (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio: 31 de agosto de 2011).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-176. (M. P. Alberto Rojas Ríos: 8 de mayo de 2018).