

## IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA Y LA INOPERANCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL PATRIMONIO ECONÓMICO DEL ESTADO<sup>1</sup>

IMPACT OF THE APPLICATION OF THE ACTION OF DIRECT REPAIR AND THE UNWORKABILITY OF THE ACTION OF REPETITION IN THE ECONOMIC HERITAGE OF THE CONDITION



Maury Almanza Iglesias\*  
Lauraine López Ramírez\*\*  
Ana Alfaro Martínez\*\*

### RESUMEN

El presente artículo tiene el propósito de efectuar un estudio de la aplicación de la Acción de Reparación Directa y la inoperancia de la acción de repetición frente a la responsabilidad que los agentes estatales tienen para con el mismo Estado, de cara a las condenas que le son impuestas, por lo que se analizarán los procesos que se han surtido ante el Consejo de Estado como órgano de cierre a partir de la Constitución de 1991 y los informes anuales de la agencia nacional de defensa jurídica del Estado, con el fin de determinar el impacto que tienen estas acciones dentro del patrimonio económico del Estado. Sin dejar de lado la historia, evolución características y aplicación de estos medios de control.

**Palabras Clave:** Acción de repetición, acción de reparación directa, daño, indemnización y responsabilidad.

1 Trabajo de investigación dirigido, modalidad artículo de reflexión en el marco de la línea de investigación en derecho administrativo y bajo la tutoría de la docente- investigadora, la doctora Maury Almanza Iglesia.

\* Doctoranda en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Granada – España, Experta en Gestión de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada – España, Magister en Educación en la Universidad Simón Bolívar y Especialista en Derecho Administrativo, responsable de Investigación Programa de Derecho. E-mail: [malmanza@unisimonbolivar.edu.co](mailto:malmanza@unisimonbolivar.edu.co)

\*\* Estudiante de X Semestre del programa de Derecho, Faculta de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Simón Bolívar. Email: [lauraine.lopezramirez@gmail.com](mailto:lauraine.lopezramirez@gmail.com)

\*\* Estudiante de X Semestre del programa de Derecho, Faculta de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Simón Bolívar. E-mail:

## ABSTRACT

This article intends to conduct a study of the implementation of the Direct Action Repair and ineffectiveness of repetition Action against liability that state agents have towards the state itself, facing sentences are you imposed, so that the processes have been analyzed and assortment that are filled to the Council of State and the closure member from the constitution of 1991 and the annual reports of the national agency for legal defense of the state, in order to determine the impact of these actions in the economic wealth of the state. Without neglecting the history, evolution and application characteristics of these means of control.

**Keywords:** Action replay, action direct repair damage, compensation, administration officer, responsibility and public servant.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se exponen los resultados de la investigación “IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA Y LA INOPERANCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL PATRIMONIO ECONÓMICO DEL ESTADO” (período 2011 – 2015). Se hace referencia al efecto que surten las sentencias del Consejo de Estado sobre la Acción de Reparación Directa y la Acción de Repetición, en virtud del detrimento del patrimonio económico del Estado, que conlleva la indebida e ineficaz aplicación de la Acción de Repetición como proceso inmediato y consecuente de la aplicación de la Acción de reparación directa.

Uno de los aspectos más relevantes y que motivó esta investigación, es el importante detrimento del patrimonio económico del Estado, en el mismo sentido se estima, según concepto de la Contraloría General de la Nación para el año 2010, que la cifra estaría cercana a los SETECIENTOS (700) billones de pesos, lo cual es a la vista desproporcionado y lo requiere especial atención y acción para hacer efectiva la retribución que la acción de repetición lleva inmersa en sí, y que no está siendo aplicada en debida forma, para lo cual es necesario analizar la evaluación de resultados de la acción de repetición.

La presente investigación tiene como planteamiento central, que a partir de la ineficacia de la aplicación de la acción de repetición, la acción de reparación directa no debería ser un proceso aparte de la acción de repetición, sino que esta última debería desarrollarse, bien como una etapa procesal dentro del mismo proceso de la acción de reparación directa, como también que permita que el Estado llame a responder al servidor público a que asuma su responsabilidad patrimonial por la causa que motivó el ejercicio de la acción de reparación directa y en virtud de la delegación que el ente estatal le confiere al servidor, para que este responda, de tal manera que se haga efectiva e inmediata el desembolso por parte del sujeto objeto de dicha delegación y se proteja realmente el patrimonio económico del Estado.

Sobre el tema, la investigación abarca como pregunta problema ¿Qué está haciendo el Estado para prevenir el ejercicio de la acción de reparación directa y de qué manera una vez se presenta, si realmente se está haciendo efectiva la acción de repetición inmediatamente como garantía de la misma y cuál es el impacto sobre el patrimonio económico del mismo? Se busca entonces que el Estado, aparte de exigir por parte de terceros la retribución efectiva derivada de la acción de reparación directa en los casos en que los fallos se resuelvan en contra del Estado, a través de la efectiva aplicación de la acción de repetición, que el ente estatal al momento de realizar las delegaciones, se ocupe de que sus funcionarios estén lo suficientemente capacitados para prever los posibles riesgos que puede conllevar la administración pública, en cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado. Con la presente investigación se analiza el impacto de la acción de reparación directa, asimismo la acción de repetición en el detrimento del patrimonio económico del estado. Como objetivo general del presente trabajo se propone: “Identificar el impacto de la acción de reparación directa y la acción de repetición en el detrimento del patrimonio económico del Estado” (Agencia judicial del Estado civil, período 2011- 2015).

Se plantea como hipótesis del trabajo que: la acción de repetición no surte los efectos para los que fue creada, con el fin de que el Estado repita contra los funcionarios en los que realizó la delegación, fin que se traduce en que el patrimonio económico del Estado sea protegido y se pueda invertir en otras áreas relevantes para el desarrollo social del país. Que la acción de reparación directa como mecanismo que tienen los particulares para ejercer contra el estado y exigir de este una indemnización, así como es efectiva debe tener como consecuencia directa e inmediata la aplicación de la acción de repetición y que, en la realidad, según los resultados que arrojan las providencias del consejo de Estado, resulta inoperante e ineficaz. Que el Estado en cumplimiento de sus funciones y

con sus entes delegados no está siendo oportuno en la materialización de sus actos, operaciones, omisiones en desarrollo de sus funciones constitucionales.

Por lo anterior, este artículo de reflexión estudiará el tratamiento de la acción reparación Directa como acción principal y la acción de repetición como una acción accesoria, afectando ambas el patrimonio económico del Estado, debido a la aplicación o inaplicación de cada una. Para tal efecto, se empleará una estrategia metodológica que adoptará la investigación socio-jurídica, tomando un tipo de estudio predominantemente descriptivo, primeramente, examinando la doctrina junto con la normatividad y la jurisprudencia correspondiente al tema (método analítico), para lo cual se hace necesario realizar un análisis a partir del paralelo entre las normas constitucionales y legales y los pronunciamientos judiciales, del cual se realizarán las inferencias correspondientes. Las anteriores fuentes nos proporcionarán los elementos de juicios, para realizar los planteamientos pertinentes entorno a la caracterización y dinámica del proceso de desarrollo jurídico y político de las juntas administradoras locales en Colombia.

De igual forma corresponde a una investigación de tipo documental, porque tiene como fuentes de información los informes realizados por la Agencia nacional e defensa judicial del Estado y las sentencias del Consejo de Estado referentes a la acción de reparación directa y a la acción de repetición en el período 2011-2015 por considerar tal período de cinco años suficientemente ilustrativo en la determinación de la muestra.

En esta primera parte, este artículo pretende dar a conocer el impacto de la aplicación de la acción de reparación directa y la indebida aplicación de la acción de repetición en el Estado colombiano, causando esto un detrimento económico del patrimonio de la nación, en lo que tiene que ver con los resultados de fallos judiciales y las actuaciones de los funcionarios públicos.

En este contexto se presenta este artículo titulado “IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA Y LA INOPERANCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN EL PATRIMONIO ECONÓMICO DEL ESTADO” con la siguiente estructura: resumen, palabras claves, introducción, desarrollo de la temática, resultados, conclusiones y finalmente la bibliografía.



## DISCUSIÓN

### Historia de la responsabilidad del Estado

El principio que rige la responsabilidad en cualquier área del derecho se fundamenta en que aquel que realice un daño a otro tiene el deber de repararlo, así como lo describe Sergio Rojas Quiñones, en su ensayo titulado *De la causalidad adecuada a la imputación objetiva en la responsabilidad civil colombiana*, donde argumenta que:

La responsabilidad civil, Entonces se necesita una relación causa-efecto entre el acto humano y el daño que se produce, es decir, la causación del daño por el agente dañino es necesaria para que se configure responsabilidad civil, además del daño y la culpa (p. 191).

Sin embargo, todo daño causado no hace directamente responsable al autor, como es el caso de la responsabilidad del Estado por las fallas de sus servidores públicos.

La responsabilidad estatal es una figura jurídica que se materializa a partir de la Revolución Francesa (1789), junto con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, a su vez por diversos fallos dictados por el tribunal de conflictos de Francia, entre ellos sobresalen el Fallo Blanco (1873) y el Fallo Laurelle (1951).

El Fallo Blanco dentro de la acción impetrada por el señor Agnés Blanco, en contra del prefecto del departamento de la Gironde, representante del Estado, su objeto era el de hacer declarar al Estado civilmente responsable, por los perjuicios causados con ocasión de las heridas sufridas por su hija, ocasionadas por empleados de la administración de tabacos; este fallo recogió la legislación de los países occidentales, consagrando la responsabilidad del Estado independientemente de que estuviera consagrada en el sistema normativo y de que su actividad fuera de gestión o de poder. Este fallo marcó una nueva tendencia hacia la responsabilidad del Estado, creciendo también la posibilidad de una acumulación de responsabilidad entre el funcionario y la administración para garantizar que fuera reparado el daño causado al particular.

Igualmente, el Fallo Laurelle planteó que en dado caso que el Estado fuera condenado con ocasión de la existencia de una falta personal. El mismo Estado pudiera repetir en contra del funcionario infractor, es decir que el mismo funcionario se hace responsable de los daños, producto de sus faltas o culpas personales a la administración, cometidas por fuera del ejercicio de sus funciones o con ocasión a ellas.

Por otra parte, a medida que el derecho ha evolucionado, la responsabilidad del Estado en sus actuaciones ha aumentado. En Colombia, el tema de la responsabilidad siguió los linderos de las disposiciones establecidas por el Consejo de Estado francés, inicialmente aplicándose la normatividad civil, en cuanto a la responsabilidad por dolo o culpa grave (Art, 2341 C.C.), luego en la Constitución de 1886, en su artículo 20, se dieron los primeros indicios de responsabilidad, refiriéndose a la responsabilidad de los particulares y la de los funcionarios públicos por los actos u omisiones que fueran en contra de la constitución y las leyes. A su vez, en desarrollo de este precepto constitucional, se profirieron diferentes disposiciones como el Decreto 1400 y 2019 de 1970, Decreto 01 de 1984, las leyes 3ª y 11 de 1986, disposiciones que durante el tiempo que estuvieron vigentes no alcanzaron su finalidad.

Esta situación motivó al constituyente de 1991 a elevar a rango constitucional la responsabilidad del Estado, apoyada en un concepto de antijuricidad, en donde se admite la responsabilidad siempre y cuando a un particular se le produzca un daño que no tenga la carga de soportar. De este modo quedó instituida en la Constitución de 1991, enmarcándola en su artículo 90, el cual 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.

En donde se puede apreciar que la citada norma eleva a rango constitucional en su primer inciso a “La acción de reparación directa” y de igual forma, en su segundo inciso a “la acción de repetición”.

### **Acción de reparación directa y sus elementos**

La acción de reparación directa se define como una acción netamente indemnizatoria, a su vez como un derecho constitucional, regulado por la normatividad administrativa, el cual nos indica que toda persona (natural o jurídica), que se sienta vulnerada en sus derechos o que haya sufrido un daño en cualquiera de sus modalidades, ya sea material –daño emergente y lucro cesante, moral, fisiológico o psicológico, siendo éstos causados por el Estado, podrán demandar directamente la reparación del daño

sufrido para obtener el resarcimiento o indemnización del mismo, por medio de la jurisdicción contenciosa administrativa (Palacio, 1999).

Por otro lado, la aplicación de esta acción se dará cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, tal como lo define el artículo 140 del CPACA, la cual con base a la norma superior dispone:

ARTICULO 140. Reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma (...).

De igual forma, el Constituyente de 1991 estableció en el artículo 90 de la Constitución Política, que el Estado respondería patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Como consecuencia de ello, los elementos de la responsabilidad en general descansan en dos elementos: el daño antijurídico y la imputación. Frente al primero, incorporando a nuestra legislación la jurisprudencia y la doctrina española, se dijo que daño antijurídico era aquel que la víctima no estaba obligado a soportarlo, presentándose un desplazamiento de la culpa que era el elemento tradicional de la responsabilidad para radicarlo en el daño mismo, es decir, que este resultaba jurídico si constituía una carga pública o antijurídico si era consecuencia del desconocimiento por parte del mismo Estado del derecho legalmente protegido, de donde surgía la conclusión que no tenía el deber legal de soportarlo. Y en cuanto a la imputación, no era más que el señalamiento de la autoridad que por acción u omisión había causado el daño. Por otra parte, cabe resaltar las características de este medio de control de acuerdo a las planteadas por el profesor Libardo Rodríguez (2011).

El principal objetivo de esta acción es la declaratoria de restablecimiento de derecho, procede contra hechos, omisiones y operaciones administrativas, así como también contra actos que causan un daño especial; Tiene un término de caducidad de dos años; es obligatorio antes de demandar a la Administración por las actuaciones antes señaladas se debe acudir al adelantamiento de una conciliación extrajudicial con la entidad que se considera responsable de los perjuicios causados. En todos los casos en los

que en la acusación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinara la proporción por la cual debe responder cada uno de ellos, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño (p. 25).

La acción de reparación directa se debe ejercer por conducto de un apoderado judicial, es decir, por un abogado en ejercicio; y el juez en la sentencia si encuentra acreditada la responsabilidad de la Entidad, debe proceder a condenarla al pago de los perjuicios causados, con actualización o indexación de las sumas a pagar.

Finalizando, esta primera parte de la acción de reparación directa se puede inferir que es una acción de naturaleza subjetiva e individual, por medio de la cual la persona que se crea lesionada o afectada por las actuaciones del Estado y que le hubiere ocasionado un daño antijurídico, podrá solicitar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la reparación del daño antijurídico ocasionado y se le reconozcan las demás indemnizaciones que correspondan, esto es, sin reclamación previa a la administración, es decir que no es necesario agotar la vía gubernativa, debido a que en esta acción no se debate la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, no obstante a raíz de la entrada en vigencia de la ley 1285 de 2009, quien pretenda ejercer esta acción debe acudir previamente a solicitar conciliación extrajudicial, ya que tal mecanismo constituye un presupuesto de procedibilidad de la acción de reparación directa. Esta no implica ningún pronunciamiento previo sobre la legalidad de una actuación, sino la existencia de un daño antijurídico, es decir de un detrimento en el patrimonio de la persona afectada que no estaba obligada a soportar.

### **Acción de repetición y sus características**

La define en su estructura, características y contextualización la Constitución política, en primera medida en su artículo 90 en el inciso segundo, como

Una forma de que el Estado responda por los daños antijurídicos causados y determina que, 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, aquel deberá repetir contra éste* (p. 42).



En este entendido como fundamento legal, el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo contempla la acción de repetición, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón a una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario suyo, pueda solicitar a éste el reintegro de lo que ha pagado al particular beneficiario de la sentencia. La ley 678 de 2001 en su artículo segundo esboza un concepto de esta acción así: La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial, que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, *conciliación u otra forma de terminación de un conflicto*. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

La acción de repetición se erige, entonces, como el mecanismo procesal especial con que cuenta el Estado para proteger el patrimonio público, pues, sustentado en la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex-servidores públicos, tiene el derecho-deber de acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>1</sup>, para que se declare responsable al sujeto, que con su actuar doloso o gravemente culposos, ha causado un daño antijurídico por el cual -el Estado- ha respondido.

Dentro del aludido contexto jurisprudencial, se tiene que la acción de repetición es autónoma, de carácter eminentemente patrimonial y resarcitoria, su ejercicio tiene como finalidad la persecución del patrimonio del funcionario o exfuncionario que con su actuación dolosa o gravemente culposa dio lugar a la condena en contra de la administración.

Ahora bien, Conforme a tales lineamientos, los presupuestos para la procedibilidad de la acción son:

i) la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; ii) el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; iii) la calidad del demandado como agente o ex agente del Estado demandado o particular en ejercicio de funciones públicas; iv) la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado; v) que esa conducta dolosa o gravemente culposa

---

<sup>1</sup>De acuerdo al artículo 7 de la Ley 678 de 2001, la Jurisdicción Contencioso Administrativa es competente para conocer de este tipo de acciones. El artículo dispone: “La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición. (...)”.

hubiere sido la causante del daño antijurídico (Consejo de Estado, Sentencia 11 de febrero/2009, M.P. Mauricio Fajardo).

Según la ley 678 de 2001, la pretensión de la acción de repetición es el interés público, comprendido como protección del patrimonio estatal, siendo un mecanismo útil para el control de la corrupción. Puede entenderse como un control por vía negativa, ya que a través del castigo pecuniario a personas que ejercen o ejercieron funciones públicas, se va obteniendo que las mismas eviten cometer conductas representativas de daño a los particulares que requieren de indemnización por parte del Estado. A su vez, los principios rectores son los de moralidad y eficiencia, y los fines de la acción son preventivos y retributivos.

#### *Características:*

Es una acción de carácter patrimonial. Se ejerce en contra de los servidores públicos de las entidades del Estado; aplica cuando se demuestre que en la conducta generadora del daño es por dolo o culpa grave del funcionario; y el llamamiento en garantía se aplica dentro del proceso de acción de reparación directa. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrán ser llamados en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.

La pueden iniciar el ministerio público y el ministerio de justicia y del derecho en cabeza de la agencia nacional de defensa del Estado cuando sean entidades de orden nacional. Los particulares están facultados para requerir a la entidad correspondiente para que se inicie la acción de repetición y caduca a los dos años siguientes de la fecha de pago o del último pago si fuese en cuotas.

## RESULTADOS

Se pensaría entonces que los medios de control de acción de reparación directa y la acción de repetición, al ser definido como obligatorio por la misma le ayudaría a efectivizar dicha acción, con medidas que de aplicarlas oportunamente, garantizarían en gran parte la eficiencia de la acción, lo que lamentablemente no ocurre en el caso de la acción de repetición como se podrá apreciar más adelante con las cifras suministradas por la agencia nacional de defensa jurídica del Estado (ANDJE), a través de sus informes de la

actividad litigiosa del Estado, y por las cifras aportadas por el ministerio de hacienda y crédito público en previas consultas a estas entidades.

Cabe resaltar que la actividad litigiosa de Estado, tiene un impacto fiscal significativo en el Presupuesto General de la Nación, derivado principalmente de la tendencia creciente en los pagos de sentencias y conciliaciones desde el año 2000 que, en términos generales, está explicada tanto por el aumento en la cantidad de procesos como por los montos de sus pretensiones. No obstante, no se puede ignorar como posible causa del incremento en los pagos, su correlación con las debilidades y limitaciones en la capacidad de defensa legal por parte del Estado, lo cual se evidencia en la baja tasa de éxito de la defensa jurídica de las entidades. El conjunto de estas deficiencias se convierte en el objeto de gestión de la agencia, con miras a prevenir el daño antijurídico, mejorar la defensa y la protección del patrimonio público.

De acuerdo con los cálculos de la dirección de gestión de información de la agencia, los desembolsos realizados por las entidades públicas de orden nacional, han tenido un crecimiento exponencial del 495% entre el año 2000 y el 2013. Una de las razones para el acrecimiento en la ejecución de demandas de reparación directa contra el Estado, tal como lo señala la agencia judicial de defensa del Estado ministerio de justicia y del derecho, es que el Estado ha tomado responsabilidad para con la misma, es decir partiendo del deber de eficacia en el cumplimiento y ejecución de sus funciones propias, cuando se presenta una falla, ya sea por acción, omisión, operación o cualquier otra contemplada dentro de los presupuestos para la acción de reparación directa, en la que el particular solo debe demostrar que se le causó el daño, una vez condenado. El Estado cumple con el deber que tiene de resarcir el daño, de indemnizar al particular que es el fin último característico de tal acción y que en vista de eso, el particular se ve motivado a reclamar una reparación de carácter civil o indemnizatoria por el daño causado.

En términos de pagos de demandas, a 31 de diciembre de 2014 los sectores que realizaron los mayores pagos por sentencias y conciliaciones fueron:

SECTOR	VALOR DE PAGOS (Pesos)
DEFENSA Y POLICIA	\$ 689.008.745.506
FISCALIA	\$ 75.832.932.762
JUSTICIA Y DEL DERECHO	\$ 44.688.151.378
HACIENDA	\$ 37.416.455.888
TRANSPORTE	\$ 32.476.818.956
RAMA JUDICIAL	\$ 25.497.709.852
MINAS Y ENERGIA	\$ 18.726.022.079
ORGANISMOS DE CONTROL	\$ 15.831.862.603
AGROPECUARIO	\$ 13.529.142.680

La ANDJE desde el año 2012 ha adelantado diferentes acciones para establecer con certeza el total de procesos en contra de la Nación y el valor de sus pretensiones. Para diciembre 31 de 2014, 285 entidades del orden nacional reportan su actividad judicial en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. De acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo de 2013 – 2023 el cálculo probabilístico, realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, estimó que las obligaciones contingentes por actividad litigiosa ascienden a \$102 billones de pesos. El pasivo contingente presentó un incremento de 14,2% respecto a las estimaciones realizadas el año anterior.

De los 128.515 procesos que se radicaron en lo corrido del 2014, cuyas pretensiones ascienden a \$46,8 billones, el 52% (66.776 procesos), cuyas demandas fueron admitidas en la misma vigencia. El resto, son procesos que no habían sido reportados, debido la notificación tardía de los despachos judiciales de procesos admitidos durante el 2013 y al “sub reporte” de procesos de otros años que no habían sido registrados. Sin embargo, es destacable el trabajo exhaustivo realizado por la Agencia para depurar y validar la información registrada en el Sistema por las diferentes entidades, quienes son las responsables de actualizar todo lo referente a su actividad judicial, que ha logrado una reducción en el valor de las pretensiones de \$14,8 billones durante el 2014 y se han eliminado procesos por \$5 billones adicionales. Para realizar una adecuada gestión de riesgo, la Agencia a través de la dirección de gestión de información calculó la tasa de éxito procesal, que en promedio asciende a 50,5% a nivel nacional, a 31 de diciembre de 2014.

Por otra parte, para los países latinoamericanos siempre ha sido difícil defenderse, de allí que el principal reto de las entidades estatales sea disminuir las decisiones condenatorias en su contra. Hasta el 31 de octubre pasado (2014), 44 de cada 100 procesos resultaban a favor de la Nación.

De igual forma, en el mes de agosto de 2013, se tramitaron aproximadamente doce mil procesos (12.000), de los cuales, trescientos seis (306) de ellos pertenecen a una acción de repetición esto quiere decir el 2.55% de los procesos; lo cual indica, que, sobre las pretensiones de la totalidad de los expedientes, el Estado solo tiene la expectativa y entiéndase bien la mera expectativa, de recuperar el 2.55% de las condenas que surjan de las reclamaciones ante el Consejo de Estado. Lo más desalentador de las cifras aquí mostradas es que entre el periodo comprendido entre el 20 de enero de 2011 y

el 30 de agosto de 2013, la sección tercera del Consejo de Estado ha proferido 85 sentencias en procesos de repetición, de las cuales tres de ellas han prosperado en cuanto a sus pretensiones se refiere. Se concluye entonces, que la finalidad de la acción de repetición en Colombiano se está cumpliendo, y sin contar con algunos otros factores, que ayudan a que la situación sea mucho más gravosa como lo son: problemas de corrupción, la ineficacia de los entes de control y principalmente por la inoperancia de la acción por caducidad dado que las entidades no ejecutan la acción dentro del término que otorgó la ley para tal efecto, el cual corresponde a dos años contados a partir del día siguiente en el que se hizo efectivo el pago.

Ahora bien, a través de una solicitud impetrada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se obtuvo la siguiente información:

El presupuesto que la subdirección apropió y ejecutó para las vigencias fiscales 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, destinado al cumplimiento de estas obligaciones (sentencias, conciliaciones o laudos) son las siguientes:

VIGENCIA	2011	2012	2013	2014	2015 (31 - Julio)
Presupuesto apropiado	\$5.095.792.602	\$3.052.316.558	\$2.493.000.000	\$14.970.148.587	\$2.377.000.000
Presupuesto ejecutado	\$5.099.901.871	\$3.052.316.558	\$348.499.413	\$14.969.558.786	\$165.679.732.

Revisadas los registros de pago de sentencias y conciliaciones, se evidencia que los pagos efectuados por condenas en procesos de acción de reparación directas equivalen a 2 procesos durante este periodo (2011-2015), por el valor de \$ 5.037.934 \$ - \$34.104.404, respectivamente. De los cuales solo ha iniciado por acción de repetición un proceso en el año 2012. Sin embargo, en cuanto a esta entidad el informe de la agencia de defensa jurídica del Estado refleja que se encuentra entre las 10 entidades del estado con más pretensiones económicas con 4.245 procesos en su contra estimados en \$45.373.770.991.077.

Respecto a esta entidad, se puede analizar que el presupuesto que dispuso la misma en los últimos años de 2011 hasta julio del año 2015, la cantidad de dinero supera los dos mil millones de pesos; y analizados de esta manera, respecto de cada entidad que representa las funciones del Estado, el patrimonio económico del Estado sin duda se afecta. Es por ello que, se hizo una valoración general de todas las demandas y conciliaciones. En ese sentido, ya más específicamente el pago de demandas de reparación directa en el mismo período es de bastante proporción y aplicándolo para cada una de las entidades del Estado como un supuesto o un aproximado, se puede deducir que el presupuesto dispuesto y ejecutado para el pago de estas acciones es en altas dimensiones, lo que evidencia que se afecta en gran medida el detrimento del patrimonio del Estado, esto en contraposición a los procesos de repetición emprendidos respecto de

las mismas. Es inversamente proporcional, pues no se evidencia la aplicación efectiva de la misma.

## CONCLUSIÓN

De lo anterior se resalta que la figura jurídica de la reparación directa no ha tenido el impacto socio-jurídico que el Constituyente quiso imponer, sino que, por el contrario, el porcentaje de dineros y de procesos interpuestos en contra de funcionarios, que, actuando bajo dolo o culpa grave, causaron un daño y posteriormente una condena al Estado. Esas sumas de dinero son irrisorias si se comparan con las cifras de condenas y procesos existentes en contra de la Nación, por lo tanto, el presupuesto del Estado para el pago de condenas por sentencias o fallos judiciales es una cifra abrumadora, que evidencia el daño a su patrimonio causado por concepto de las mismas y afecta de manera directa no solo al Estado entendido como un ente, sino también, a la sociedad como un todo representada en cabeza de aquél.

En síntesis, de los 502.695 litigios que enfrenta la Nación hasta el 2014, si la Justicia fallara a favor de ellos, la Administración tendría que dejar de funcionar un año para destinar todo su presupuesto al pago de los \$207 billones que, hasta el 31 de octubre pasado, le reclamaban. Las pretensiones económicas, variables cada día, equivalen a casi el 30% del Producto Interno Bruto. Con esos recursos se podrían construir unos cinco millones de casas de interés prioritario, similares a las 100 mil puestas en marcha por el gobierno de Juan Manuel Santos y quedaría así solucionado el déficit habitacional del país.

## REFERENCIAS

### Jurisprudencia

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia de 11 de febrero de 2009, radicación: 250002326000200300582 01, expediente: 29.926. M.P. Mauricio Fajardo. Bogotá.

### Libros

Palacio, J. (2010). Derecho Procesal Administrativo. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez.  
Rodríguez, L. (2011). Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Editorial temis.

Rojas, S. (2014). De la causalidad adecuada a la imputación objetiva en la responsabilidad civil colombiana. En. Revista Vuniversitas, N° 129. Bogotá: Universidad Javeriana, pp. 187-235. Recuperado de: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/viewFile/11949/9784>

### **Normativa nacional**

Colombia. Ley 678 de 2001. Bogotá: Editorial Legis.

Colombia. Ley 1285 de 2009. Bogotá: Editorial Leyer.

Colombia. Constitución política nacional de 1991. Bogotá: Editorial Leyer.

Colombia. Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá: Editorial Leyer.

### **Informes**

Agencia de defensa jurídica del Estado (2013). Informe de la actividad litigiosa de la nación. Fecha de corte-septiembre.

Agencia de defensa jurídica del Estado (2014). Informe de la actividad litigiosa de la nación. Fecha de corte- a 31 de diciembre.

Ministerio de hacienda y crédito público (2015). Informe de resultados de pago de sentencias y conciliaciones. Recuperado de. [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/port alapp/pages/home.jspx?\\_afLoop=5600668663609215&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null#!%40%40%3F\\_afWindowId%3Dnull%26\\_afLoop%3D5600668663609215%26\\_afWindowMode%3D0%26\\_adf.ctrl-state%3Dlwlyxw83d\\_61](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/port alapp/pages/home.jspx?_afLoop=5600668663609215&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D5600668663609215%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dlwlyxw83d_61)