

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

**ANÁLISIS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN APLICADO AL
RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LA POLICÍA
NACIONAL AÑOS 2013-2014**

BRYAN CAMILO URREGO CASTELLANOS

Código: 7191412700

Burrego@cafam.com.co

YURI MARJJI RODRIGUEZ ALARCON

Código: 7191412696

aprilblue02@hotmail.com

FERNANDO ANDRES URREGO GUATIBONZA

Código: 7191412701

fer.urrego@hotmail.com

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD POSTGRADOS

PROGRAMA ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2015

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

**ANÁLISIS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN APLICADO AL
RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LA POLICÍA
NACIONAL AÑOS 2013-2014**

BRYAN CAMILO URREGO CASTELLANOS

YURI MARJJI RODRIGUEZ ALARCON

FERNANDO ANDRÉS URREGO GUATIBONZA

Director

DR. LUIS CARLOS PEREZ FERRO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2015

Contenido

Resumen	8
Abstract	9
Introducción	10
Capítulo 1	12
Comentarios Preliminares	12
Capítulo 2	16
Procedimiento Aplicación De La Acción De Repetición A Personal Activo De La Policía Nacional	16
Capítulo 3	29
Requisitos De Procedibilidad Y Procedencia Del Medio De Repetición	29
La Responsabilidad Del Estado Atraves De La Historia.....	29
La Responsabilidad Patrimonial Del Agente Del Estado A Través De La Acción De Repetición (Ley 678 De 2001).	30
Procedibilidad de la acción de repetición.....	31
Caducidad De La Acción De Repetición, Marco Normativo Y Jurisprudencial.....	32
Capítulo 4	36
Análisis Jurisprudencial	36
Capítulo 5	75
El Presupuesto De Hecho De La Presunción	75
Conclusiones	84
Referencias Bibliográficas	91

Resumen

La responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado ha sido contemplada en diversas normas de carácter legal, las cuales se han referido, también, al derecho con que cuentan los entes públicos para repetir en contra de sus funcionarios, que en razón a sus conductas han generado una condena en su contra. Considerando que el actuar del Estado se ejecuta a través de personas naturales, éstas podrán declararse patrimonialmente responsables, cuando con sus actuaciones u omisiones, calificadas como dolosas o gravemente culposas, se haya causado un daño antijurídico.

En cuanto el Medio de control de repetición este establece protección al tesoro público, constituyéndose en una finalidad económica y taxativamente, velar por la recuperación del patrimonio de la nación; es por ello, que se hace necesario establecer si en el desequilibrio económico causado por el agente, es estabilizado gracias al Medio de control, en que instancias, los motivos y el déficit que presenta el ejercicio de este mecanismo judicial en materia contenciosa administrativa.

Palabras Clave: Medio de Control de Repetición, Equilibrio económico, Policía Nacional, Dolo – Culpa, Responsabilidad Patrimonial

Abstract

The Patrimony Responsibility of the State agents, has been contemplated in so many legal forms, in where any legal documents too has been spoke about the rights that the state for repeat against officials, because their actuations has been generate a conviction to the state.

Whereas the state actuation is implemented through the naturals person, they can be in a convicted patrimony responsibility, when their actuations or omissions classified as willful or seriously negligent, created a unlawful damage.

For another hand, the repetition protect the exchequer, the repetition have a finality that is economic, and exhaustively recuperate the public patrimony. Is necessary establish if the economic imbalance caused for the agent, is stabilized thanks to the repetition, in what moment, causes an the deficit that have the exercise of this jurisdictional recourse talking about de administrative law.

Key Words: Repetition, Economic Balance, National Police, willful or seriously negligent and Patrimony Responsibility

Introducción

¿Cómo es el restablecimiento del equilibrio económico de la Policía Nacional, en la aplicación del medio de control de repetición a los funcionarios de la policía nacional años 2013-2014?

El medio de control de Repetición bajo tiene fundamento constitucional en el artículo 90 en su segundo párrafo y reglamentado por la Ley 1437 de 2011, que se enseña como un mecanismo que debe aplicar el Estado colombiano, contra un funcionario, servidor o ex servidor, cita la norma, quien de manera dolosa o gravemente culposa, haya hecho incurrir al Estado al reconocimiento de una indemnización, con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos. (LEY 1437 DE 2011).

Al momento de realizar una lectura del medio de control, se puede determinar que el asunto bajo el cual centra su esencia la norma, es un aspecto económico y de carácter disciplinario, bajo un régimen iniciado por el dolo, o la grave culpa de un servidor o ex servidor.

De igual manera este medio de control es una obligación, toda vez que la misma norma explica el deber de la Administración al iniciar este proceso, sin embargo, lo que si no es dable en la norma o a simple vista, es la efectividad en materia económica del medio de control, verificar si el gasto que asumió el Estado, es resarcido por la repetición o por el pago que realice el servidor. Determinar si el Estado no está asumiendo como propia la culpa o el dolo de un

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

servidor y más exactamente la policía nacional, desfalcando al estado ya sea total o parcialmente y dejando de lado, el castigo que subjetivamente impone la norma.

En cuanto el Estado asume el pago de la obligación, se produce un desestablecimiento de la economía de la Administración, se ve en desequilibrio por un gasto no presupuestado, en tanto que en el Medio de control de Repetición, tiende, aparte de ser autoridad disciplinaria, pretender el restablecimiento del haber económico y así mismo, en materia tributaria, lograr que el tesoro nacional no se vea en detrimento por pagos no conducentes al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Es allí donde surge la investigación, si el Medio de Control de Repetición, logra equilibrar la economía de la Administración, y en consecuencia no generar un perjuicio para el tesoro Nacional, haciendo incurrir al Estado como garante de las conductas dolosas o gravemente culposas de funcionarios de la Administración.

Capítulo 1

Comentarios Preliminares

Para poder desarrollar esta investigación, se hace indispensablemente necesario, y el cual será nuestro objetivo general, es determinar si el medio de control de repetición logra restablecer el equilibrio de la policía nacional, una vez finalizado el proceso contra los funcionarios, durante los económico años 2013-2014.

Para ello, nos encontraremos con una serie de procesos que se debe llevar a cabo para que de manera organizada, clara y precisa se observe si se establece el equilibrio económico. de primera forma podrá encontrar que el desarrollo de la investigación inicialmente velará por determinar mediante el análisis de sentencias del Consejo de Estado, los montos por los cuales se ha condenado al Estado; a la par que en caso de ello, se verificara si se presentaron conciliaciones judiciales, una vez surtido el proceso de medio de control de repetición, concretando de esta manera, una cuantía que permita concretar un esfuerzo de la administración por establecer la economía, en este caso extraprocesal o procesalmente hablando. Sin embargo se debe, analizar, en que instancias, se presenta una aplicación sistemática o diferida, de la ley 1437 de 2012 y la Ley 678, en la habilidad que tiene la administración para no solo, ahondar en los requisitos de forma, en los requisitos procesales, y no en la prosperidad de la demanda si así fuere.

En virtud que la presente investigación está enfocada en establecer si es el restablecimiento económico de la Policía Nacional para los años 2013 – 2014, vale la pena

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

recordar que para ello, el presente sólo estará enfocado en el medio de control, dejando de lado, sin antes haberlo explicado, el procedimiento de cobro coactivo que ejerce la policía Nacional, en los casos similares de la materia, para luego establecer de acuerdo a la ley 678 de 2001, la efectividad en la aplicación del medio de control de repetición, a funcionarios de la policía nacional.

Con ello, y de conformidad con los índices correspondientes que aplican a la materia, analizar si se logra el equilibrio económico de la policía nacional.

Todo lo anterior, con el fin de no solo, como ya se dijo, determinar cómo es el restablecimiento del equilibrio económico en los años 2013 y 2014, sino que con ello se pretende demostrar, si realmente los principios de la responsabilidad de la Administración, ya sea en calidad objetiva o subjetiva, tiene en su órbita, ignorar, y no solo ello, sino atacar cualquier presunto desfalco a la administración, a costas de las actuaciones de los agentes de la policía Nacional.

Por lo anterior se establece que el desarrollo de la pregunta, compete en esencia al Derecho Administrativo, por la efectividad de la actuación de los servidores, la acción de repetición proyecta en el ámbito Contencioso Administrativo, la figura de un Estado sancionador y controlador de las funciones delegadas. Es fundamental el desarrollo de la pregunta, en virtud que el derecho, como regulador de las conductas de la sociedad, y en particular, de las actuaciones de los servidores, debe velar por la estabilidad y la efectividad de un aspecto disciplinario capaz de contrarrestar el daño causado a un particular y de igual manera velar por la

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

prevención de un detrimento patrimonial, causado por haber asumido el dolo o la culpa grave de un servidor de la Policía Nacional.

igual manera el conocimiento de la efectividad del medio de control compete toda vez que se versa sobre el patrimonio Nacional, y por el tributo público, al dársele un uso guardador de la conducta repudiable del servidor de la Policía Nacional, la Administración resguarda y se responsabiliza por una conducta impropia de las funciones específicas del Estado en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en tanto que el desarrollo de la presente, indubitablemente precisa, si estamos en presencia de un posible detrimento del Patrimonio Nacional, y qué medidas se toman a efecto de prevenir tal apreciación.

Para ello, en el marco de la investigación y las delimitaciones establecidas por la Universidad La Gran Colombia, la línea de Investigación que se desarrolla es el Derecho para la Justicia, la convivencia y la inclusión social, teniendo como sublínea de investigación: Teoría del Derecho, de la Justicia y de la Política.

La investigación se desarrolla pragmáticamente en la mencionada línea y sublínea de investigación, en virtud que la efectividad del medio de control asume su control disciplinario, y administrativo de Justicia al repetir contra los servidores y ex servidores de la Policía Nacional y la efectividad de la misma repetición. Conduce a la inclusión social, al permitir conocer los datos exactos de los pagos de los servidores al crédito público. La investigación se afianza a la construcción de elementos de esta línea porque, se basa en un esquema disciplinario y

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

contencioso Administrativo, con miras a la efectividad y el ejercicio de Justicia en la acción de repetición.

El medio de Control de Repetición, de rango Constitucional de 1991 en su artículo 90, tiene desarrollo en la Ley 1437 de 2011, donde precisa que el certificado del pagador, tesorero o el servidor que cumpla estas funciones, en el que conste que la entidad realizó el pago, será esta la prueba suficiente, para iniciar la pretensión contra el funcionario, además de ello, deja a salvo, lo que dispongan las leyes especiales. Para ello, la acción de repetición, regulada por la Ley 678 de 2001, establece los parámetros para ejercer la acción de repetición.

Una vez aportada la prueba requerida por el legislador, la entidad legitimada por activa, consigna el pago efectuado por la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario, dando apertura a la Litis de repetición. Aclarando que se excluye de este cálculo financiero los cobros coactivos que realiza la entidad internamente, encontramos que el medio de control no actúa como un agente estabilizador del equilibrio económico. Teniendo en cuenta lo anterior, y pese a que este medio de control de conformidad con el Artículo 3 de la Ley 678 de 2001 debe cumplir la finalidad de Protección del Patrimonio público, con fines retributivo y preventivo, en la actualidad el medio de control no sufraga el gasto asumido por la administración, en tanto que en la mayoría de casos se accede a mecanismos conciliatorios.

Además de ello, el mecanismo jurisdiccional, no prospera en la mayoría de los casos. Por otra parte, iniciado el proceso de conciliación, este finaliza allí, en tanto que aun cuando prospera el medio de control, el valor condenado a pagar, no resarce la parte del daño pagado, no restablece el tributo público.

Capítulo 2

Procedimiento Aplicación De La Acción De Repetición A Personal Activo De La Policía Nacional

En primera medida para poder desglosar la normatividad promulgada en referencia a este tema, el Medio de Control de Repetición es aquella pretensión de recuperar lo pagado por el Estado por una conducta calificada como culpa grave o dolosa de sus funcionarios o particulares investidos de funciones públicas, que por efecto se deberá ejercitar en contra de ellos, ya que existe una indemnización emanada por un fallo de sentencia o conciliación.

Históricamente, la constitución de 1886 inicia una intervención de normas para hacer ver el compromiso de los servidores del Estado con el objeto de regular en si la responsabilidad patrimonial y concientizarlos de la relevancia que tiene en un futuro la toma de decisiones en fundamento con la extralimitación u omisión de las actividades desempeñadas:

1. Es así que la ley 3 de 1986 dice: *“por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 14 menciona que los departamentos repetirán en contra de los funcionarios que hayan tomado decisiones ilegales en cuanto a elecciones, nombramientos o remociones, los valores que se indemnizaron por orden judicial.

2. La ley 11 de 1986 expresa: *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”* el cual menciona en el artículo 63 el mismo tipo de responsabilidad de sus funcionarios pero en relación al área municipal. (ley11de1986).

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

3. Decreto Ley 1222 de 1986 enuncia: “Por el cual se expide el código de Régimen Departamental” el artículo 235 menciona lo mismo que el artículo 14 de la Ley 3 de 1986. (DecretoLey1222de1986)

4. Decreto Ley 1333 de 1986 manifiesta: “Por el cual se expide el Código *de Régimen Municipal*” en su artículo 297 es fiel copia del artículo 63 de la Ley 11 de 1986 que trata de los municipios. (DecretoLey1333de1986)

Ahora bien, en el área de lo Contencioso Administrativo en Colombia, a partir de la expedición del decreto 01 de 1984, en sus artículos 76, 77 y 78 se empezó a dar con más fuerza el tema de la acción de repetición, toda vez que anterior a esta norma era muy frágil el tema de resarcir los daños por parte del Estado al agente que había causado un daño, el cual en una sentencia daba la orden de condena a la entidad del Estado pero sin derecho a reintegrar lo que tenía derecho remuneratoriamente la persona vulnerada.

Podemos afirmar que la acción de repetición es un mecanismo que busca proteger el patrimonio económico del Estado y se convierte en una exigencia imperativa, pues a la luz de la Constitución Nacional del noventa y uno en su artículo 90, insta que siempre que se considere que la conducta del agente ha sido dolosa o gravemente culposa se deberá repetir contra este, permitiendo de esta manera a la administración repetir contra funcionarios negligentes; Por otra parte aunque la Ley 678 de 2001, establece de manera clara los parámetros para su aplicación y como ya se dijo anteriormente el desarrollo jurisprudencial que esta institución ha ido teniendo con el paso de los años, ha ido permitiendo su evolución y aplicación dentro del régimen jurídico Colombiano.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Por otro lado en aras de hacer cumplir la normatividad se debe aplicar los principios constitucionales y uno de esos es el debido proceso que se encuentra instituido en el artículo 29 de la carta política, el cual se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, por ende se debe tener en cuenta el siguiente procedimiento:

Las demandas de acción de repetición las conocerá la jurisdicción contenciosa administrativa, igualmente dicha acción se puede ejercitar contra del Presidente Vicepresidente de la República, Ministros, senadores, representantes a la cámara, directores de departamentos administrativos, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Magistrados de la Corte Constitucional, Corte suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Tribunales Administrativos y Penal Militar, en estos casos la competencia la asumirá la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado. Es de aclarar que si algún funcionario ha dejado su cargo se podrá repetir igualmente mediante el procedimiento del cobro persuasivo y coactivo.

Posiblemente una de las características tiene la acción de repetición es que se puede iniciar de oficio o a solicitud de parte, el cual se puede realizar una audiencia de conciliación, el cual la entidad pública que concilie se le puede formular cuotas para el pago sobre el daño causado, siempre y cuando se haya concretado la conciliación una vez haya aprobado el operador judicial que tenga a cargo el proceso.

Igualmente se puede conciliar extrajudicialmente ante los funcionarios del Ministerio Público o ante la autoridad competente, una vez se formalice la conciliación 3 días siguientes a la misma se debe remitir al juez para que tenga conocimiento de la actuación con el fin de obtener su aprobación o su negativa.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Es importante dejar claro el llamamiento en garantía se encuentra establecido en el artículo 20 de la Ley 678 de 2001, como se menciona anteriormente el cual se puede decir que es la vinculación de un tercero al proceso para que responda por las obligaciones de otro, siempre y cuando aparezca pruebas de su responsabilidad, con el fin que en el proceso se declare la responsabilidad del Estado y del funcionario público.

La corporación judicial deberá pronunciarse sobre la responsabilidad del funcionario y la repetición que debe ejercer el Estado.

En la acción de repetición son aplicables las medidas cautelares como de embargo y secuestro de bienes, el cual se harán con antelación a la notificación del auto admisorio de la demanda y se hará efectiva la inscripción a todas las autoridades de las medidas cautelares de los bienes que se solicitaron; el operador judicial se pronunciara sobre el levantamiento de las mismas una vez haya culminado el proceso, siempre y cuando el agente del Estado haya sido absuelto la pretensión o cuando presten caución en dinero o exista una garantía del pago ordenado por el juez sobre la condena.

De igual forma y a la luz de la Ley 678 de 2001, es obligación de las entidades públicas, iniciar siempre los procesos de repetición o de llamamiento en garantía a los empleados públicos que han permitido el menoscabo del patrimonio del Estado.

En este orden de ideas el Código Civil en sus artículos 63 y 2341, ha hecho mención de los tipos culpa y descuido que puede incurrir una persona, términos que son aplicables a la acción de repetición. En la expedición de la Constitución de 1886 recalca en el artículo 20 la

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

responsabilidad de los agentes del Estado y de los particulares por infringir la constitución y la ley y por sus acciones u omisiones en la prestación de sus servicios.

El Estado para poder soportar las cargas públicas, inicia la labor de recuperar los dineros que indebidamente le ha tocado asumir por la negligencia del actor, pues de no realizar el procedimiento que enmarca la Ley 678 de 2001, la administración quebraría, por tal motivo la acción de repetición es una garantía Constitucional porque en el momento donde se falle el Estado debe indemnizar a la víctima por el daño causado obligatoriamente lo debe hacer en cumplimiento al deber Constitucional.

La acción de repetición es una institución de origen puramente Francés, que luego fue incorporándose paulatinamente en muchos países europeos y a partir de los años ochenta en la mayoría de los países latinoamericanos (Ayala, 2013).

Aunque la Jurisprudencia ha ido desarrollando esta institución, desafortunadamente su efectividad puede que no sea tan amplia, según (Ayala, 2013) “ha sido condenada a su inaplicabilidad por tener un régimen débil y por faltar voluntad para su efectividad y aplicación”. De igual forma no ejercitar la acción de repetición también genera materialización de una falta disciplinaria que a la luz de la ley debe ser sancionada. (VILLA, 2003).

Ahora bien, es de aclarar que el Estado no está en la obligación de responder, el Estado lo hará únicamente, cuando esté totalmente probado el error de sus servidores públicos, más no por el dolo o culpa grave de su funcionario, porque si lo hiciese de esta forma estaríamos en presencia de una conducta cómplice en donde sus agentes, se verían en un enriquecimiento indebido. Villa 2003

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

El Estado colombiano es el primer respondiente en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que están enmarcados en la Constitución Política de Colombia y que su desarrollo debe ser justo y equitativo para el bienestar general de los colombianos; desde ese punto de partida el Estado día a día produce dentro de sus funciones legislativas judiciales y administrativas decisiones que son promulgadas por el actuar indebido de sus funcionarios en una acción u omisión en cumplimiento de su deber, el cual el Estado y sus agentes deben de responder de cara a las personas perjudicadas .

En un tema amplio para el Estado, aquel funcionario que actué por error origina un detrimento del tesoro público, el Estado está en la obligación de pagar, significando la reducción de los recursos de la administración que estos mismos se alimentan de los impuestos, tasas y contribuciones que paga cada ciudadano por vivir dentro de una sociedad, entonces se convierte en un círculo vicioso que nunca terminaría, pero la gran solución es la autoconciencia en sentido filosófico, de que cada funcionario acate el ordenamiento jurídico con responsabilidad y eficacia.

El hoy denominado Medio de Control de Repetición en nuestro país ha tenido un paulatino desarrollo, desde la jurisprudencia se ha podido ir estableciendo parámetros para su aplicación y efectividad; de igual forma se ha podido evidenciar que anteriormente no existía la conciencia de la responsabilidad en los cargos que desempeñaban los funcionarios de las respectivas entidades del Estado Colombiano, por ende se ocasionaba un detrimento patrimonial al tesoro de la República, con las decisiones o actuaciones que realizaban los funcionarios con ocasión de sus servicios.

El legislador al observar esas grandes cifras de reparaciones directas que tenía el Estado colombiano que asumir para resarcir los derechos vulnerados de los ciudadanos, entro en

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

preocupación y empezó a promulgar normatividad para reglar y encarrilar a los funcionarios en la toma de decisiones que pudieran ser dañosas a terceros en cumplimiento de su deber legal o por fuera del mismo.

En otros ámbitos, que no trataremos tan a fondo, en el tema de contratación estatal, también ha surgido varias referencias jurisprudenciales donde recalca nuevamente esa exhortación que deben tener los funcionarios del Estado en el momento de contratar, como es el Decreto Ley 222 de 1983, que menciona: *“por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”* que en sus artículos 290, 291, 292, 294, 295, 296 y 297, tipifica que el funcionario que viole los protocolos de contratación que estipula este decreto y que lo haga extralimitándose u omitiendo sus funciones que generen conductas graves culposas o dolosas que se vea afectado el rublo del Estado, se acondicionara a las sanciones estipuladas, que posteriormente con la Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*, que en su artículo 54 hace referencia a la acción de repetición *“En caso de condena a cargo de una entidad por hechos u omisiones imputables a título de dolo o culpa grave de un servidor público, la entidad el Ministerio Público, cualquier persona u oficiosamente el juez competente, iniciarán la respectiva acción de repetición, siempre y cuando aquél no hubiere sido llamado en garantía de conformidad con las normas vigentes sobre la materia”*, así mismo en su artículo 4 numeral 7 y artículo 52 hace referencia a los contratistas que deberán responder ante la ley por sus acciones u omisiones y sin violar el llamamiento en garantía, se repetirá contra ellos por los perjuicios ocasionados.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Una vez, un funcionario que se ve inmerso en un proceso de acción de Repetición establecido en la LEY 678 del 03 de agosto de 2001, el Grupo Jurisdicción Coactiva Policía Nacional procede adelantar el proceso para declararlo deudor del Tesoro Público y así poder recuperar lo que el estado debió resarcir a los afectados por los hechos ocurridos por la actuación indebida del funcionario que causo daños, perjuicios e indemnizaciones.

Por lo anterior, fijado el monto que adeuda el funcionario involucrado se procede a realizar el descuento por nómina, de la siguiente forma:

Declarado al Funcionario de Policía como deudor del Tesoro Público, aplicado lo establecido en la Resolución No 04072 del 18 Septiembre 2008, "Por el cual se adopta el Manual de Cobro Persuasivo para la Policía Nacional"; una vez, verificado el salario del funcionario y establecido el monto a descontar (Cuota y saldo), el Grupo Jurisdicción Coactiva Policía Nacional procede a insertar a través del Sistema de Información para la Administración del Talento Humano SIATH, el descuento con la siguiente información;

- Identificación del funcionario (Número de cédula)
- Nombre y apellidos (Del funcionario a descontar)
- Código del descuento (Asignado el 433, para efectos de conciliación contable)
- Disposición (Para este descuento es a través de Resolución por la cual se lo declaro deudor del Tesoro Público)
- Número de la disposición (Número de la Resolución)
- Fecha de la disposición (Fecha de la Resolución)
- Fechas fiscal (Fecha del día que se graba el descuento)

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- Valor de la cuota.
- Número de la cuotas pactadas(Al multiplicar la valor de la cuota con el número de cuotas debe dar el valor total por la cual se lo declaró deudor del Tesoro Público)
- Fecha de inicio (mes en que empieza aplicar el descuento en los haberes del funcionario).
- Fecha de término (mes del haberes en que termina el descuento programado).

Una vez insertado el descuento, el Área Nómina de Personal Activo de la Dirección de Talento Humano, liquida la nómina del personal activo de la Policía Nacional en cumplimiento a la Directiva Administrativa Permanente No.004 DIPON – DITAH del 02052014

“Responsabilidad en la grabación, revisión e información de novedades de nómina del personal activo en la policía nacional”.

Cabe resaltar que el Sistema de Información de Liquidación Salarial L.S.I., esta parametrizado para no afectar los haberes de los miembros de la Institución más del 50% del neto de su salario después de los descuentos de ley en cumplimiento al numeral quinto de artículo 3° de la Ley 1527 del 27 de abril de 2012.

Afectando así, los haberes del funcionario y registrando el valor descontado y el saldo adeudado, dineros que son girados mensualmente a las cuentas correspondientes para que la Tesorería General de la Policía Nacional realice el reintegro directo al Tesoro Nacional.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

El Grupo Contable de la Dirección Administrativa y Financiera mensualmente concilia la cuenta de reintegros realizados a nivel nacional, detectando los valores descontados y el funcionario a que se le realizó.

Si el funcionario que se le descuenta por concepto de Acción de Repetición sale con Asignación de Retiro o Pensionado el descuento y su saldo automáticamente se le registra en la Hoja Servicio (Resumen de la Historia Laboral) que es enviada a la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policía, entidad que administra la cesantías de los Funcionarios de la Policía Nacional quienes podrán descontar hasta el 50% de las cesantías el valor adeudado, si después de este procedimiento sigue adeudando se solicita a la Caja de Sueldos de Retiro CASUR registre la cuota a descontar y el saldo que presenta, si es pensionado este mismo procedimiento se realizaría de su mesada pensional que la maneja directamente la Policía Nacional.

Si el funcionario su retiro no causa Asignación de Retiro ó Pensión solo se podrá descontar de sus cesantías con el mismo procedimiento de la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policía y si presenta saldo se procede a realizar el cobro persuasivo y coactivo establecido en la Resolución No 04072 del 18 de septiembre de 2008.

Ahora bien en este medio de control hemos mencionado el dolo y la culpa grave el cual empezaremos a desglosar estos términos para tener en claro que existen diferencias a las definiciones que se han realizado en otras ramas del derecho como el penal, el cual el operador judicial ha tenido en cuenta para fallar en estos procesos de responsabilidad donde se ven involucrados servidores públicos.

Históricamente el Dolo fue empleado de diversas maneras a lo largo de la historia, como por ejemplo el jurista romano Ulpiano en el libro VI, título II, Ley 1ª se menciona el Dolo como

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

cierta maquinación para engañar a uno simulando alguna cosa y haciendo otra, de otro lado en las partidas No. 7 de la ley 1ª, se denomina el Dolo como la intención astuta y maliciosa que se dirige contra el justo derecho de un tercero, ya hablando con mentira y artificio, y ocultando la verdad, igualmente en el Diccionario de ESCRICHE del año de 1869, y donde define el dolo como toda especie de maldad, trampa o maquinación que se emplea para engañar a otro.

En la lengua española actual en primer lugar viene del latín *dolus* que significa engaño, fraude o simulación, en segundo lugar en los delitos se encuadra en la voluntad intencional y en el propósito de cometerlos, en tercer lugar en los actos jurídicos es la infracción maliciosa en el cumplimiento de las obligación y en cuarto lugar en sentido general el Dolo es el de conocimiento y voluntad de haber puesto en marcha los medios para realizar la acción de manera orientada.

Es así que el dolo nace en el derecho romano en la apertura de las doce tablas que se utilizaba para uso forense que luego se extendió al lenguaje vulgar que lo empezaron a utilizar con una proyección con propósitos malos que se entendía como perjudicar a otro y propósitos buenos que era en sentido de astucia para salvarse así mismo de la guerra contra el enemigo o de los ladrones, Las familias de la época utilizaban este término cuando se referían a algo reprochable.

En la jurisdicción de lo contencioso administrativo el dolo es cuando el funcionario público desea la realización de un hecho que va en contra de los fines esenciales del estado, de acuerdo a la ley 678 de 2001 presume que hay dolo en las siguientes causas:

“1. Obrar con desviación de poder.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.

3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.

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

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

En relación a la culpa existen cuatro sistemas que nos lo dan a entender, en primer lugar se encuentra el sistema causal según Von Liszt, citado por (MORANT, 2003) se basa no solo en la ausencia de un resultado querido si no tan bien en el incumplimiento de los deberes de cuidado, en segundo lugar se encuentra el sistema finalista el cual se trata de diferentes estructuras típicas, según WELZEL, citado por (MORANT, 2003) la conducta del ser humano es siempre tendiente a un fin, en tercer lugar se encuentra ubicado la posición de la teoría social de la acción que es tendiente a la negligencia como forma especial del delito y no como forma de culpabilidad y en cuarto lugar se establece el sistema funcionalista que trata de la acción del deber de cuidado por los criterios de imputación objetiva, según JAKOBS citado por (MORANT, 2003) expresa que la imprudencia no corresponden a la realidad si no a un supuesto error o un caso de ceguera ante los hechos.

Civilmente en nuestro código la define como no manejar bien los negocios, menciona el deber de cuidado y la imprudencia en emplear los negocios de manera adecuada

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Podemos mencionar que la culpa grave es realizada por una actuación que atenta de manera directa la constitución o la ley, por una omisión injustificable o por extralimitación en el ejercicio de las funciones de un servidor público, en atención a la ley 678 de 2001 menciona los siguientes ítems:

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

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

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

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

Las anteriores definiciones del dolo y culpa en diferentes ramas del derecho no llevan a concluir que en la ley 678 de 2001 taxativamente nos muestra las conductas en el cual se ve inmerso un funcionario público por dolo o culpa grave, que da vía al operador judicial para que falle en los procesos de esta responsabilidad.

Capítulo 3

Requisitos De Procedibilidad Y Procedencia Del Medio De Repetición

La Responsabilidad Del Estado Atraves De La Historia.

La acción de repetición tiene un recorrido histórico, a través de diferentes legislaciones iniciando por el common law y siguiendo por el derecho europeo, incesante llega a la legislación de los países latinoamericanos hasta llegar a nuestro país, más concretamente a un análisis del restablecimiento del equilibrio económico de la Policía Nacional entre los años 2013 y 2014, relacionados con los procesos de acción de repetición hoy conocido como medio de control de repetición (ley 1437/11), que se derivan por los daños antijurídicos que sean imputables y causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, (constitución colombiana de 1991).

En el libro de Vélez García en su página 326 señala que en principio la responsabilidad del estado y su actuación que causaba a su comunidad perjuicios, estuvo favorecida en primer lugar por el principio de inocencia heredado del absolutismo, y en segundo lugar el carácter privado que se genera del servicio civil que asimila el servidor público. La corona inglesa no se hacía cargo o responsable de las faltas de la administración pública, pues esto era irresponsable.

Se consideraba que el autor del daño con culpa o si ella era el empleado de la corona, donde no se dejaba de lado al soberano. Es así que el funcionario de la administración es responsable de los daños que él ocasiona y el único eximente de responsabilidad es demostrar que su acción dañosa fue realizada bajo el cumplimiento de una autoridad.

La Responsabilidad Patrimonial Del Agente Del Estado A Través De La Acción De Repetición (Ley 678 De 2001).

La ley 678 de 2001, tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial y que se debe ejercer en contra del servidor o ex servidor público que debido a las consecuencias de su conducta sea esta dolosa o gravemente culposa y que por causa de dicha conducta se le reconozca la indemnización por parte del estado, proveniente de una condena, conciliación o de un conflicto determinado. Por lo que la acción de repetición tiene como finalidad garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública.

La conducta del agente del estado se presume que es dolosa cuando existe las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.

3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.

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

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

Procedibilidad de la acción de repetición.

La acción de repetición es autónoma, con carácter patrimonial y resarcitoria según la jurisprudencia, y cuya finalidad es obtener el resarcimiento patrimonial del funcionario o ex funcionario de con su proceder dolosa o gravemente culposa que dio lugar a la condena pecuniaria en contra de la administración. (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Expediente 16335).

Para que se lleve a cabo la acción de repetición esta deberá ostentar unos supuestos de procedibilidad como requisito:

- 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 hubiere sido la causante del daño antijurídico.

Debido a lo anterior se debe precisar que el no cumplimiento de los dos primeros requisitos, esto es la imposición de una obligación a cargo de la entidad pública demandante y el pago real o efectivo de la indemnización respectiva por parte de esa entidad, tornan improcedente la acción y relevan al Juez por completo de realizar un análisis de la responsabilidad que se le imputa a los demandados. (Sentencia del 11 de febrero de 2009, radicación: 250002326000200300582 01, expediente: 29.926).

Es así como la acción de repetición tiene el objeto de resarcimiento del funcionario o ex funcionario que por causas de su actuación dolosa o culpa grava da inicio a una condena pecuniaria en contra de la administración. (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Expediente 16335), para que se lleve a cabo la acción de repetición es necesario que contra quien se repita este sea un servidor público.

Caducidad De La Acción De Repetición, Marco Normativo Y Jurisprudencial.

Antes de debatir la caducidad de la acción de repetición se destacara que mediante providencia de la sala plena de los contenciosos administrativos del 8 de abril de 1994, radicado 001, precisa que la acción de repetición corresponde a una modalidad de la acción de reparación directa, pues lo que en últimas busca es el reembolso de lo pagado como consecuencia de un reconocimiento indemnizatorio previamente decretado por la jurisdicción y que dicha solicitud debe tener un procedimiento para el ejercicio de la acción directa, por lo tanto la acción de repetición vendría a hacer una prolongación en la práctica.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

El Código Contencioso Administrativo señala el medio de reparación directa (acción indemnizatoria), se caracteriza por que se ejecuta directamente, sin necesidad de acudir a etapas previas de agotamiento de la vía gubernativa, para así demandar como se hace en el sub – judice, en forma directa el para indemnizatorio que la entidad pública o más conocido como el estado realizo y por el que ahora deberá responder el funcionario o ex funcionario.

El Código Contencioso Administrativo en su artículo 136, modificado por el Decreto Extraordinario 2304 de 1989 reglaba en forma general el término de caducidad de la acción de reparación directa donde al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Consecutivamente en sentencia del 23 de Noviembre de 2005 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Radicación número: 20001-23-31-000-1997-03311-01(15745) se ocupó del tema de la caducidad de la acción: donde la caducidad se da al vencimiento del plazo de dos (2) años, a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad. Debido a lo anterior la sala resalta que el decreto que tiene la administración para repetir nace en el momento en que se paga la condena impuesta a favor de la víctima, pues a partir del pago es que el estado ve afectado su patrimonio y es obligado al gasto. Es así que se puede concluir que la acción de reparación directa a favor del estado, ésta tiene una caducidad de dos años, término que deberá contarse, teniendo en cuenta lo ya expuesto, a partir del pago (Sentencia 11240 del 15 de agosto de 1996, Sección Tercera).

La caducidad de la acción de repetición, expresamente se viene a reglamentar en el artículo 44 de la ley 446 de 1998: El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad. Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C – 832 de 2001.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 22 de julio de 2009 Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00057-01(25659) indicó:

Es así que la acción de repetición fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo pueda solicitar de este el reintegro de lo que hubiere pagado como consecuencia de una sentencia o de una conciliación o de otra forma de terminación de un conflicto. De conformidad con la disposición legal anotada, el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal se encuentra facultado para demandar a la entidad pública o a la entidad y al funcionario respectivo de manera conjunta. En este último evento, la responsabilidad del funcionario habrá de establecerse durante el proceso correspondiente.

La normatividad antes referida nos señala que la acción de repetición “debe ceñirse al procedimiento señalado para el ejercicio de la acción de reparación directa “ y que el término de caducidad debe contarse a partir del pago, ya que el Estado patrimonio del Estado se ve afectado a partir del pago, habría de aplicarse con el condicionamiento previsto en las sentencias C- 832 de

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

2001 y C – 394 de 2002, pues se da las mismas condiciones de hecho y de derecho que fundamentan la subregla jurisprudencial que ella se instituye.

Como resultado a la regla es que la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad, y la subregla es que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo de 1984.

Capítulo 4

Análisis Jurisprudencial

Diferentes sentencias del Consejo de Estado se presentarán con el fin de observar los fallos en materia del medio de control de repetición que a continuación expondremos resumidamente 4 sentencias:

- **PRIMERA SENTENCIA:** Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013). - Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA -Radicación número: 19001-23-31-000-2008-00125-01(46162)-Actor: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO NACIONAL -Demandado: MANUEL ARBEY CHAVARRO -Asunto: ACCION DE REPETICION (APELACION SENTENCIA)

HECHOS RELEVANTES

1. Con fecha 2 de Junio de 2001, Yoban Smith Muñoz Causaya caminaba por una calle de la ciudad de Popayán en compañía de otros jóvenes, cuando fueron abordados por dos agentes de la SIJIN, quienes les solicitaron una requisa.
2. En el momento de la requisa, uno de los agentes en forma accidental, disparó su arma de fuego, impactando en la humanidad del Joven, ocasionando el deceso en ese instante.
3. De acuerdo Investigación Penal, adelantada por la muerte de Muñoz Causaya, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Popayán, determinó que los agentes Felipe Armando Díaz Díaz y el Subintendente Manuel Arbey Chavarro, quienes se movilizaban en la

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

patrulla de la Seccional de Policía Judicial (SIJIN) el 2 de junio de 2001, en forma accidental le causaron la muerte al citado joven.

- 4.** El proceso penal culminó con una condena impuesta al Subintendente Manuel Arbey Chavarro de 38 meses de prisión por el delito de homicidio culposo.
- 5.** La Procuraduría General de la Nación, inició el respectivo proceso disciplinario, por los hechos ocurridos el 2 de junio de 2001 contra los mencionados agentes y mediante auto de 11 de marzo de 2002, archivó la investigación debido a que las pruebas eran imprecisas e inconsistentes.
- 6.** Los familiares de Muñoz Causaya, interpusieron ante el Tribunal Administrativo del Cauca demanda de acción de reparación directa en contra de la Nación –Policía Nacional por los hechos del 2 de junio de 2001.
- 7.** El Tribunal Administrativo del Cauca, Con sentencia del 3 de octubre de 2006 condenó a la Nación – Policía Nacional, a pagar los perjuicios sufridos por la familia de Yoban Smith con su muerte, al considerar que la entidad demandada no demostró la existencia de una de las causales exonerativas de la responsabilidad.
- 8.** La Policía Nacional mediante Resolución No. 0094 del 16 de febrero de 2007 y comprobante de egresos y transferencias No.510 del 28 de febrero de 2007 de la

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional, ordena dar cumplimiento a la sentencia del 3 de octubre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca.

PRETENSIONES

La Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional mediante apoderado, presentó escrito de demanda el 2 de abril de 2008, en ejercicio de la acción de repetición (artículo 86 C.C.A) contra el señor Manuel Arbey Chavarro, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

1. Que el señor Subintendente en servicio activo de la Policía Nacional MANUEL ARBEY CHAVARRO, es responsable por su conducta negligente y descuidada, es decir que actuó a título de CULPA GRAVE, en los hechos ocurridos el día 2 de junio de 2001.
2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al señor Subintendente MANUEL ARBEY CHAVARRO, en su calidad de servidor público, al pago de la suma que la NACIÓN – POLICÍA NACIONAL, resultó condenada en sentencia de única instancia, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cauca el día 3 de octubre de 2006, es decir la suma de CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$483.480.000), obligación que deberá cancelarse en el plazo que se considere pertinente en la providencia, a favor de LA NACIÓN – POLICÍA NACIONAL, en la Tesorería de esta Institución Policial, de conformidad con el contenido del Artículo 15 de la Ley 678 de 2001.

3. Que la sentencia que ponga fin al presente proceso sea de aquellas que reúnan los requisitos exigidos por los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 488 del Código de Procedimiento Civil, es decir que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible, a fin de que preste mérito ejecutivo.
4. Que el monto de la condena que se profiera en contra del señor Subintendente en servicio activo de la Policía Nacional MANUEL ARBEY CHAVARRO, sea actualizado hasta el monto del pago efectivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.
5. Que se condene en costas al demandado.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca el 6 de septiembre de 2012, con fundamento en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 – modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003.

2. Normatividad aplicable.

Precisa la Sala que en el sub – lite, los hechos que dieron origen a la condena proferida el 3 de octubre de 2006 por el Tribunal Administrativo del Cauca en contra de la entidad demandante,

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

con fundamento en tal situación, los familiares de Muñoz Causaya, procedieron a instaurar la demanda de acción de reparación directa tendiente a que se declarara la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con el fin que se les conceda la indemnización de los perjuicios sufridos como consecuencia del deceso de su familiar. De tal manera que, en los aspectos de orden sustancial son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 90 de la Constitución Política de 1991, 77 y 78 del Decreto-ley 01 de 1984⁴

3. La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto⁵

El pago efectivo realizado por el Estado.

La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, a través de una prueba que, en caso de ser documental, generalmente suele constituirse por el acto mediante el cual se reconoce y ordena el pago en favor del beneficiario y/o su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario.

4. Medios probatorios.

Obran los siguientes medios de prueba:

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- a. Copia auténtica del oficio del 19 de octubre de 2006, expedido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca por medio del cual se remite copia auténtica de la sentencia proferida por la Corporación, dentro del proceso donde la actora es la señora Bibiana Patricia Garzón y Otros y la demandada es la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por medio de la cual se declara a la parte demandada administrativamente responsable de los daños y perjuicios sufridos por los demandantes.
- b. Copia auténtica de la Resolución No. 0947 de 16 de febrero de 2007, del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, en la que resuelve dar “Dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, del 03 de Octubre de 2006, ejecutoriada el 18 de Octubre de 2006, y en consecuencia disponer el pago de la suma de DE (SIC) QUINIENTOS VEINTIUN MILLONES TRESCIENTOS MIL QUINIENTOS VEINTIUN PESOS (\$521, 300,521.00).
- c. Copia auténtica de la orden de pago del 28 de febrero de 2007 a favor del señor Diego Felipe Chávez Martínez, (ABOGADO) por valor de QUINIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS DOS PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$519.976.802,76) (Fl.34 C.1).
- d. Copia auténtica de relación elaborada por la Unidad Ejecutora: 1601 01 000 – Policía Nacional – Gestión General del 1 de febrero de 2007 al 2 de marzo de 2007 y en la cual se indica datos del rubro, número de beneficiario, valor bruto, valor neto, concepto rubro y otros.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

e. Copia auténtica del acta de posesión No. 0052 del 1 de febrero de 1990, donde consta que Manuel Arbey Chavarro, era Agente de la Policía Nacional.

f. Copia simple del extracto de la hoja de vida del 11 de diciembre de 2007 emanada por el Área de Recursos Humanos de la Policía Nacional correspondiente al agente Manuel Arbey Chavarro

5. El caso en concreto

Se advierte por la Sala, que la parte demandante dentro de los documentos allegados con el escrito de demanda, aportó copia simple del extracto de la hoja de vida del Área de Recursos Humanos de la Policía Nacional, del agente Manuel Arbey Chavarro expedida el 11 de diciembre de 2007.

En cuanto al valor probatorio de los documentos, si bien la Sección Tercera ha sostenido que las copias simples carecen de valor probatorio por cuanto no cumplen con las exigencias establecidas en los artículos 253 y 254 del C.P.C., esto es, en cuanto a la primera disposición, los documentos “se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento”. Por su parte, el artículo 254 del mismo cuerpo normativo establece los casos en los cuales las copias tienen el mismo valor probatorio del original:

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- “1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.
2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente
3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

Conforme a lo anterior, se ha sostenido que “la ley le da a las copias un valor probatorio similar al del documento original, pero, como es obvio, la diligencia que da fe de que la copia que se sella corresponde al documento original o a una copia debidamente autenticada, debe ser cumplida directamente por el funcionario auténticante, sin que pueda suplirse con la adjunción de una simple copia con la atestación original referida. En otros términos, toda copia debe tener un sello de autenticación propia para poder ser valorada como el documento original”, por lo que no se toma en cuenta ni son valoradas las copias simples.

La parte demandada no desconoció el documento que se aportó con la demanda y que está en copia simple, este es el extracto de hoja de vida del señor Chavarro ni lo tachó de falso, entendiéndolo que su intención era que el mismo fuese valorado dentro del proceso.

Ahora bien, respecto del primer requisito, (calidad del agente) se encuentra probado que el Señor Manuel Arbey Chavarro para el momento de los hechos, estuvo vinculado como Subintendente de la Policía Nacional, es decir, cumple con el requisito de ser servidor público.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

La anterior afirmación se encuentra soportada en los documentos que reposan en el expediente, tales como: copia auténtica del acta de posesión No. 0052 de Manuel Arbey Chavarro, del 1 de febrero de 1990 como Agente de la Policía Nacional (Fl.36 C.1) y copia simple del extracto de la hoja de vida – Área de Recursos Humanos de la Policía Nacional de Manuel Arbey Chavarro del 11 de diciembre de 2007 (Fls.37 y 38 C.1), en el que se consignó que el señor Chavarro se encontraba laborando en la Institución para la fecha de los hechos. Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra demostrado que el demandado estaba vinculado a la institución el día en que murió el joven Muñoz Causaya, es decir el 2 de junio de 2001, así las cosas, se encuentra cumplido el primero de los requisitos.

Para acreditar el segundo de los requisitos (condena, conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere el pago a cargo del Estado), dentro del proceso obra copia auténtica de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca , la cual fue allegada al expediente mediante copia auténtica del oficio del 19 de octubre de 2006, expedido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca por medio del cual se remite copia auténtica de la sentencia proferida por la Corporación, dentro del proceso donde la actora es la señora Bibiana Patricia Garzón y Otros y la parte demandada es la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, la cual declara a la parte demandada administrativamente responsable de los daños y perjuicios sufridos por los demandantes, con ocasión de la muerte de Yoban Smith Muñoz Causaya (Fls.7 a 27 C.1).

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Respecto de la tercera exigencia, esto es, el pago efectivo, la entidad demandante allegó copia auténtica de la Resolución No. 0947 de 16 de febrero de 2007 proferida por el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, del 3 de octubre de 2006, ejecutoriada el 18 de octubre de 2006, y en consecuencia, dispone el pago de la suma de QUINIENTOS VEINTIUN MILLONES TRESCIENTOS MIL QUINIENTOS VEINTIUN PESOS (\$521.300.521,00), a través del apoderado de los beneficiarios doctor DIEGO FELIPE CHAVEZ MARTÍNEZ identificado con C.C No. 10.527.973 de Popayán (Fls.28 a 33 C.1); copia auténtica de la orden de pago del 28 de febrero de 2007 por valor de QUINIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS DOS PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$519.976.802,76) (Fl.34 C.1), la cual no contiene la respectiva firma del beneficiario de dichos dineros, y copia auténtica de la relación emanada Unidad Ejecutora: 1601 01 000 – Policía Nacional – Gestión General donde la fecha inicial es el 1 de febrero de 2007 y la final 2 de marzo de 2007, en la cual se indica el nombre del señor Diego Felipe Chávez Martínez, un número de cuenta en el Banco Santander y la suma de QUINIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS DOS PESOS CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS (\$519.976.802,76), documento que tampoco contiene la firma del beneficiario de los dineros, por medio de la cual se señale que los mismos fueron consignados en una cuenta a su nombre y dicho pago es a satisfacción.

Ahora bien, se ha puntualizado por parte de la Sección Tercera que de acuerdo con el artículo 1625 del Código Civil, se establece una enumeración, no taxativa, de los modos de

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

extinción de las obligaciones dado que toda obligación esta llamada a ser cumplida y por lo tanto, a extinguirse a través de la ejecución de la prestación debida. Dentro de ese listado previsto en la norma está contemplado el pago modo de extinción de la obligación entendido como la ejecución total de la prestación debida. Es decir, para que exista el pago es menester la preexistencia de una obligación entendida como el vínculo jurídico existente entre dos sujetos de derecho, en la cual se busca la satisfacción del acreedor y la liberación del deudor a través de la materialización de una prestación de dar, hacer o no hacer (dare, facere y prestare).

Conforme a lo anterior, en los términos del artículo 1626 del Código Civil, el pago es la ejecución de la prestación debida y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1757 ibídem. En consecuencia, no basta que la entidad pública aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no está la manifestación expresa del acreedor o beneficiario del pago sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza en relación con la extinción de la obligación.

Y tal como lo ha manifestado la Sección

“En materia probatoria, a pesar de la consagración del principio de libertad probatoria y de apreciación conforme a las reglas de la sana crítica, la prueba por excelencia del pago es, de conformidad con nuestro Código Civil, la carta de pago, y en derecho comercial, el recibo documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha. (...)”.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Por su parte, en reiterada jurisprudencia de la Sala, se ha indicado que el pago puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba, lo esencial es que el elemento de convicción, permita inferir que la obligación ha sido efectivamente satisfecha, esto es, que no exista duda alguna en relación con el hecho de que el beneficiario de la condena ha recibido lo adeudado y, a tal efecto, el interesado puede, bien allegar el documento pertinente suscrito por quien recibió el pago en el cual conste tal circunstancia o bien el paz y salvo expedido por el beneficiario o la declaración de éste en el mismo sentido.

A este respecto la Sala ha precisado

“(…) Lo anterior, por cuanto quien alega haber efectuado un pago, debe probar plenamente que así fue (art. 1626 y 1757, C.C.) siendo insuficiente su sola afirmación en tal sentido; conforme lo dispone el C.P.C. (art. 232), en principio la prueba de los pagos realizados debe constar por escrito pero en casos como el presente, no basta que la entidad pública, parte demandante en el proceso, interesada en obtener la condena del demandado o, aporte documentos emanados de sus propias dependencias, tales como el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, la liquidación de la misma y la orden de pago al acreedor o beneficiario, si en ellos no consta la manifestación expresa de éste sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza sobre el cumplimiento de la obligación.

“En las anteriores circunstancias, y ante la ausencia de la prueba del pago efectivo de la indemnización a la que fue judicialmente condenada la entidad demandante, requisito que es fundamental para la prosperidad de las pretensiones, como que es el que habilita a la

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Administración para repetir en contra de sus funcionarios o ex funcionarios, resulta imposible acceder a las mismas (...) (Subrayado por la Sala)

En el mismo sentido se pronunció la Sala en reciente sentencia del 8 de julio de 2009:

“...En relación con el caso concreto es necesario resaltar, tal y como se expuso en sentencia proferida por la Sala el 1º de octubre de 2008 que si la responsabilidad cuya declaratoria se pretende se deriva directamente del pago de una condena judicial por parte la entidad pública por razón de la actuación dolosa o gravemente culposa de los demandados, lo mínimo que se debe acreditar es la realización efectiva de dicho pago, para lo cual se requiere una constancia de la cancelación de la indemnización que hubiere emanado de la beneficiaria y/o acreedora que hubiere recibido dicho pago, (...) pues dicha prueba constituye el elemento determinante para la procedencia de esta clase de acciones, dado que el pago concreta el daño que da origen a la acción”.

Empero, la entidad demandante en el sub lite, no podía pretender acreditar el pago solamente con la copia de la Resolución No. 0947 del 16 de febrero de 2007, del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, en la cual se resuelve dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca del 3 de octubre de 2006, ejecutoriada el 18 de octubre de 2006, y en consecuencia disponer el pago de la suma de QUINIENTOS VEINTIUN MILLONES TRESCIENTOS MIL QUINIENTOS VEINTIUN PESOS (\$521.300.521,00), a través del apoderado de los beneficiarios doctor DIEGO FELIPE CHAVEZ MARTÍNEZ identificado con C.C No. 10.527.973 de Popayán, sea del caso resaltar que la citada resolución no

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

se encuentra debidamente suscrita por el funcionario competente, es decir, el Director Administrativo Financiero Coronel Mauricio Alberto Estupiñan Chaustre, quien para la fecha desempeñaba tal cargo.

De todo lo anterior, se concluye que la parte demandante dejó completamente huérfana de prueba el tercer requisito para la prosperidad de la acción de repetición, incumpliendo así la carga procesal de acreditar los supuestos de hecho de la demanda referidos al pago, por consiguiente, debe soportar los efectos jurídicos de la omisión en tal sentido.

La Sala, considera oportuno efectuar un severo llamado de atención a las entidades públicas, por falta de vigilancia y control de la actividad procesal como actores en la interposición de la denominada acción de repetición, la cual busca como objetivo primordial establecer la responsabilidad de sus agentes y la recuperación de los dineros de naturaleza pública. Lo anterior, teniendo en cuenta la manera descuidada y poco diligente, que se observa en la presentación de este tipo de demandas, en las cuales no se acredita cabalmente el cumplimiento de los requisitos esenciales para la prosperidad de dicha acción, esto es, la calidad del agente, la condena, conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos, el pago efectivo y por último, el dolo o culpa grave del servidor público, a pesar de la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en la materia.

Cabe advertir, que la carencia, deficiencia o indebido material probatorio allegado a cada una de las demandas presentadas por el Estado para la procedencia de la acción de repetición, no ha permitido en esta instancia conceder y en consecuencia, hacer efectiva la acción de repetición,

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

como en el caso analizado en el sub lite, situación que genera desgaste y congestión en la administración de justicia, poca efectividad en el cumplimiento de la finalidad de la acción y en algunos casos, podría configurarse un detrimento patrimonial del erario público por la sumas pagadas y no recuperadas y adicionalmente, por los costos administrativos generados por la interposición de la demandas, solo para dar cumplimiento a un mandato legal.

Por lo antes expuesto, y en aras de materializar el propósito de la acción de repetición consagrada desde nuestra Carta Magna, se ordenará poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República, para que en el campo de sus competencias como entes de control, realicen las acciones preventivas y correctivas pertinentes.

DECISION

PRIMERO: Confírmese la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca el 6 de septiembre de 2012, que deniega las pretensiones de la demanda, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Poner en conocimiento el contenido del presente fallo, a la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República, con el fin que en el campo de sus competencias como entes de control realicen las acciones preventivas y correctivas pertinentes.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme esta providencia devuélvase el expediente.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- **SEGUNDA SENTENCIA:** Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C - Consejera Ponente: Olga Melida Valle De De La Hoz - Bogotá D.C., Veinticuatro (24) De Abril De Dos Mil Trece (2013) - Radicación Número: 05001-23-31-000-1998-00905-01(44283) - Actor: Ministerio De Defensa - Policía Nacional - Demandado: Nestor Julio Gomez Sanchez Y Otros - Referencia: Accion De Repetición.

HECHOS RELEVANTES

1. Que de acuerdo a la investigación legal adelantada el 2 de Julio de 1991, se produjo la muerte del Señor: Sergio de Jesús Congote Ramírez, evidenciándose como autores a los señores Félix Navor Hurtado Arias, Néstor Julio Gómez Sánchez, Luis Fernando Perdigón Bermúdez, Luis Enrique Rincón Mesa y Fernando Hipólito Sabala Arciniegas, desempeñándose como sargento segundo y agentes de la Policía Nacional, adscritos a la estación de policía del Municipio de Zaragoza.
2. Se interpuso demanda de reparación directa por los familiares del Señor Sergio de Jesús Congote Ramírez, ante Tribunal Administrativo de Antioquía,
3. Mediante providencia del día 29 de junio de 1955 se aprobó el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes.
4. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional se obligó al pago de 750 gramos oro para cada uno de las familiares de la víctima, la compañera permanente, la madre, el padre y dos hijos y 400 gramos oro para cada uno de sus cinco hermanos por concepto de perjuicios morales. Adicionalmente, se obligó al pago de \$8.500.000 para Sor

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Piedad Zapata Lopez, \$3.500.000 para Harold Mauricio Congote Zapata y \$ 3.500.000 para José Carlos Congote Zapata por concepto de perjuicios materiales.

5. El 23 de abril de 1998, La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en ejercicio de la acción de repetición, demandó a los agentes ya mencionados, para declararlos responsables de la muerte del señor Sergio de Jesús Congote Ramírez, por los hechos ocurridos, los cuales dieron lugar a que pagara una indemnización por la suma de \$ 113.121.285.78 y se les condene al pago total o parcial de dicha indemnización.

ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO/ Acción de Repetición

PROBLEMA JURIDICO PLANTEADO

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, acreditó en debida forma los requisitos necesarios para prosperar la pretensión de repetición, en especial el pago efectivo de la indemnización que se acordó en diligencia de conciliación judicial celebrada el 29 de junio de 1995, aprobado el mismo día por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

PRETENSIONES

1. Declarar que los señores ya mencionados, son responsables de la muerte del señor Sergio de Jesús Congote Ramírez, en hechos ocurridos en el municipio de Zaragoza (Ant.) el 02 de junio de 1991, los cuales dieron lugar a la indemnización que por la suma de \$113.121.285.78 fue pagada por la demandante”.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

2. Que como consecuencia, se condene a los Agentes de la Policía Nacional al pago total o parcial de la suma que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional pagó de acuerdo con la conciliación efectuada.

CONSIDERACIONES DE LA SUB SECCION C DE LA SECCION TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO

Teniendo en cuenta que los hechos que dieron lugar a la presente demanda sucedieron el 02 de julio de 1991, esto es, antes de la expedición de la Ley 678 de 2001, por lo tanto, dicha norma no es aplicable a los aspectos sustanciales del caso, solo a los elementos procesales, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación.

Dentro del mismo contexto, indica que en sentencia C – 619/02 de la Honorable Corte Constitucional, en relación con la naturaleza jurídica de la acción de repetición se reconoció es el medio idóneo para que la Administración obtenga el reintegro del valor que ha debido pagar a modo de indemnización por los daños antijurídicos que haya causado un agente público, señalando como requisitos de procedibilidad los siguientes:

- *que la entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los daños antijurídicos que con su acción u omisión ha causado a un particular;*
- *que se encuentre claramente establecido que el daño antijurídico se produjo como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex-funcionario público;*

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- *que la entidad condenada efectivamente haya pagado la suma de dinero fijada por el juez contencioso en la sentencia de condena.*

En cuanto al Consejo de Estado en reiteradas ocasiones ha señalado como elementos de la acción de repetición los siguientes:

- La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto;
- La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto;
- El pago realizado por parte de la Administración y La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.

Estableciendo que los tres primeros se ha reconocido son de carácter objetivo y la calificación de la conducta del agente de gravemente culposa o dolosa, es de carácter subjetivo, por lo tanto, se debe analizar con base en la norma vigente en la fecha de presentación de la demanda, siendo estas los artículos 177 del C.P.C.¹, los artículos 77 y 78 del C.C.A y 90 de la Constitución Política.

El numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Además menciona que el numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, establece el término de caducidad de la acción en dos años, contados a partir del pago total efectuado por la entidad o en el evento en que no se haya realizado el mismo, se contarán pasados dieciocho (18) meses a la fecha de ejecutoria de la sentencia condenatoria, de acuerdo a lo dispuesto por el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Se refleja en el expediente constancia de pago expedida el día 27 de marzo de 1998 por el Coordinador del Grupo de Sentencias e Informática Jurídica (e) del Ministerio de Defensa Nacional, indicando que el 28 de mayo 1996 con cheque No. 0305 del Banco Ganadero por valor de \$112.514.398 se efectuó el pago a la señora Sor Piedad Zapata López y otros. En razón a ello, los dos años para presentar la demanda vencían el veintinueve (29) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), teniendo en cuenta que la demanda fue presentada el veintitrés (23) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998) se entiende que se hizo dentro del término.

Respecto de la acreditación de los elementos: La calidad de agente del estado del demandado, se encuentra acreditado, ya que para el momento de los hechos estaban vinculados como Agentes de Policía Nacional, de acuerdo con los soportes presentados.

La existencia de una condena judicial o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación. Es de anotar que se aportaron las copias auténticas de la providencia mediante la cual se aprobó el acuerdo conciliatorio de fecha 29 de junio de 1995 entre la señora Sor Piedad Zapata López y la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional.

Del pago de la condena o de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación: Como pruebas para la acreditación de este elemento se aportaron los siguientes

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

documentos:

- Copia auténtica de la Resolución No. 5581 del 25 de abril de 1996 mediante la cual el Ministro de Defensa Nacional da cumplimiento a un acuerdo conciliatorio en el que se resuelve pagar la suma de \$113.121.285 a favor de los familiares de la víctima
- Copia auténtica de la constancia de pago expedida el día 27 de marzo de 1998 por el Coordinador del Grupo de Sentencias e Informática Jurídica (e) del Ministerio de Defensa Nacional, en donde se indica que el 28 de mayo 1996 con cheque No. 0305 del Banco Ganadero por valor de \$112.514.398 se efectuó el pago a la señora Sor Piedad Zapata Lopez y otros.

Para el pago de la Condena , la Jurisprudencia de esta Corporación, señala que la prueba del cumplimiento de la obligación sometida a las normas civiles, especialmente los artículos 1625, 1626 y 1757 del Código Civil, es decir le corresponde a la entidad demandante acreditar que efectivamente el acreedor o beneficiario recibió a satisfacción el monto total de la obligación, para ello, se ha dicho, que es necesario allegar al proceso un paz y salvo firmado por éste, una carta de satisfacción u otro medio que permita a la Sala afirmar con plena certeza que la condena fue pagada y recibida por el beneficiario.

La Sala advierte que, los documentos aportados por la parte demandante no son suficientes para acreditar el pago del acuerdo conciliatorio aprobado por el Tribunal de Antioquia, debido a que solo reflejan unas actuaciones internas de la entidad demandante, más no constituyen una prueba idónea del pago efectivo de la condena a favor del beneficiario ya que en ellos no está la manifestación expresa del beneficiario acerca del pago recibo a entera

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza acerca de la extinción de la obligación

De tal manera que, la parte demandante incumplió con la carga procesal de probar los supuestos de hecho referidos al pago, requisito necesario para la prosperidad de la acción de repetición.

En mérito de lo expuesto, la Sub Sección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Confirmar la sentencia de la Sala Cuarta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia fechada el quince (15) de noviembre de dos mil once (2011).

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase al Tribunal de Origen para lo de su cargo.

- **TERCERA SENTENCIA:** Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Seccion Tercera, Subseccion C, Consejera Ponente: Olga Melida Valle De De La Hoz, Bogotá, D.C., Veintiséis (26) De Marzo De Dos Mil Catorce (2014) , Radicación Número: 19001-23-31-000-2008-00129-01(47916) , Actor: Ministerio De Defensa - Policia Nacional , Demandado: Waldino Mojica Ruiz

Referencia: Apelacion Sentencia - Accion De Repeticion

Hechos

Las pretensiones tienen fundamento en los siguientes hechos:

1. El día 27 de abril de 1991, dentro de las Instalaciones de la Estación de Policía de Toroto, Cauca, se presentó un altercado entre el agente Rodrigo Lozano Olivera y el Sargento Waldino Mojica Ruiz, por haber anotado en la minuta que éste se presentó al servicio en estado de alicoramiento, los policiales discutieron y en medio de la riña, el sargento Mojica Ruíz le disparó a su subalterno causándole varias lesiones, que fueron calificadas por la Junta de Invalidez Regional Cauca, con una disminución de la capacidad laboral del 60%.
2. Por estos hechos se adelantó una investigación disciplinaria contra los uniformados, que fueron destituidos de sus cargos
3. De igual forma, la familia del agente Lozano Olivera adelantó proceso administrativo contra la Policía Nacional, entidad que fue condenada al pago de los perjuicios causados por las lesiones del agente Lozano Oliverio, mediante sentencia proferida el 16 de septiembre de 1993, por el Tribunal Administrativo del Cauca, confirmada por el Consejo de Estado el 18 de mayo de 1994.
3. Mediante Resolución n° 0237 del 8 de junio de 2006 y comprobante de egresos y transferencias No. 1640 del 28 de junio de 2006, la Policía Nacional dio cumplimiento a la sentencia del Tribunal del Cauca, cancelando a Rodrigo Olivera Lozano y sus familiares los perjuicios causados.

PRETENSIONES

1.- se condene al ex – Sargento WALDINO MOJICA RUIZ, identificado con la cédula de ciudadanía no. 19.316.640 en su calidad de ex servidor público, al pago de la suma que la NACIÓN – POLICÍA NACIONAL, resultó condenada en sentencias de primera y segunda instancia, proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca y Consejo de Estado el día 16 de septiembre de 1993 y 18 de mayo de 1994, es decir la suma de DOS MILLONES TRECIENTOS ONCE MIL TRECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA CENTAVOS (\$2.311.356,60), obligación que deberá cancelarse en el plazo que se considere pertinente en la providencia, a favor de LA NACIÓN – POLICÍA NACIONAL, en la Tesorería de esta Institución Policial, de conformidad con el contenido del Artículo 15 de la Ley 678 de 2001.

2.- Que la sentencia que ponga fin al presente proceso sea de aquellas que reúnan los requisitos exigidos por los artículos 68 del Código Contencioso Administrativo y 488 del Código de Procedimiento Civil, es decir que en ella conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, a fin de que preste mérito ejecutivo.

3.- Que el monto de la condena que se profiera en contra del ex – Sargento WALDINO MOJICA RUIZ, sea actualizado hasta el monto del pago efectivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

4.- Que se condene en costas al demandado.

5.- Que me sea reconocida personería jurídica para actuar como apoderado de la parte demandante en este proceso”.

Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Cauca profirió sentencia el 3 de mayo de 2013, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la acción de repetición no cumplía con los presupuestos exigidos para su prosperidad porque no se probó debidamente el pago realizado por la entidad a los familiares de la víctima, en los términos del artículo 1757 del Código Civil, puesto que se allegó la resolución ordenando el pago, el comprobante de egreso y la transferencia bancaria pero no se acreditó que el destinatario del mismo hubiera recibido la suma ordenada (fls. 45 a 64).

Recurso de apelación y trámite en segunda instancia

Contra esta providencia la Policía Nacional interpuso recurso de apelación el 24 de mayo de 2013, por considerar que la entidad si probó el pago de los dineros porque aportó los documentos correspondientes y ellos no fueron tachados, ni objetados por la parte demandante, de manera que son plena prueba de que los beneficiarios recibieron las sumas allí consignadas (fls. 66 a 69).

Mediante auto del 8 de agosto de 2013 se admitió el recurso de apelación. De igual manera la parte demandante presentó memorial allegando algunos documentos para que fueran tenidos como pruebas en segunda instancia, solicitud que fue negada mediante auto de 25 de septiembre de 2013 (fls. 99 y 101 a 103).

Con auto de noviembre 26 de 2013 se corrió traslado para alegar de conclusión, del cual hizo uso la Policía Nacional para reiterar su inconformidad con el fallo, por considerar que los documentos soporte del mismo, constituyen prueba real y revisten de legalidad por ser

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

documentos emanados directamente por funcionarios de la entidad y tienen carácter de público, de modo que su expedición se hizo con todos los formalismos legales para que ellos tengan plena credibilidad (fls. 105 a 112).

El Ministerio Público emitió concepto en el cual solicitó revocar la providencia de primera instancia y en su lugar declarar la caducidad de la acción, por cuanto las normas sobre este tema deben aplicarse con el condicionamiento impuesto por la Corte Constitucional en las Sentencias C-832 De 2001 Y C-394 De 2002 (Fls. 121 A 129).

CONSIDERACIONES

Competencia

La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca, de acuerdo con lo previsto en los artículos 129 y 132, numeral 10 del Código Contencioso Administrativo.

Marco Normativo

La Sala advierte que los hechos que dieron lugar a la presente demanda sucedieron el 27 de abril de 1991, fecha en la cual el agente Rodrigo Lozano Olivera fue lesionado por el Sargento Waldino Mojica Ruiz, esto es, antes de la expedición de la Ley 678 de 20011, por lo tanto, dicha norma no es aplicable a los aspectos sustanciales del caso, solo a los elementos procesales, tal cual lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación².

Caso concreto

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Revisado el expediente, esta Sala acogerá el concepto rendido dentro del proceso por el Ministerio Público, por cuanto como se demostrará a continuación, en el caso concreto operó la caducidad de la acción.

La caducidad es un fenómeno jurídico que se presenta en los eventos en que las personas dejan transcurrir el tiempo sin ejercen su derecho en el término establecido por la ley, y en consecuencia pierden su facultad de accionar ante la jurisdicción. Este término se consagra como uno de los desarrollos del principio de seguridad jurídica, puesto que asegura la existencia de un plazo objetivo para que el ciudadano pueda hacer efectivos sus derechos; tradicionalmente se ha considerado que no puede ser materia de convención antes de su cumplimiento o de renuncia una vez cumplido.

La caducidad es una figura procesal que extingue la acción por el no ejercicio de la misma en el término perentorio establecido por el legislador, no admite renuncia ni suspensión, salvo en el evento de presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho y se interrumpe con la demanda.

Su consagración en el ordenamiento jurídico está orientada a ofrecer certeza jurídica a quienes tienen interés en acudir a la justicia para obtener la protección de sus derechos y también a la colectividad a la cual debe garantizársele la seguridad jurídica, de tal modo que cuando se desconoce el término de caducidad se vulnera el derecho al debido proceso.

El numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁶, establece el término de caducidad de la acción en dos años, contados a partir del pago total efectuado por la entidad o en el evento en que no se haya realizado el mismo, se contarán pasados dieciocho (18)

meses a la fecha de ejecutoria de la sentencia condenatoria, de acuerdo a lo dispuesto por el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo⁷.

En el caso en estudio se tiene que la sentencia de segunda instancia fue proferida el 18 de mayo de 1994 y quedó ejecutoriada el 2 de junio de 1994, de manera que la entidad tenía un plazo de 18 meses para dar cumplimiento a la obligación, los cuales vencieron el 2 de diciembre de 1995 y por tanto, los dos años de caducidad de la acción deben contarse a partir del día siguiente, esto es, el 3 de diciembre de 1995, hasta el 3 de diciembre de 1997, aunque el pago el pago de la condena se efectuó el 27 de junio de 2006.

Así las cosas, como la demanda se presentó el 2 de abril de 2008, efectivamente operó la caducidad de la acción.

En mérito de lo expuesto, la Sub Sección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA : PRIMERO: Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca el 3 de mayo de 2013, y en su lugar se dispone:

SEGUNDO: Declarar la caducidad de la acción de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase al Tribunal de Origen para lo de su cargo.

- **CUARTA SENTENCIA:** Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Seccion Tercera, Subseccion A, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera,

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Bogotá D.C., Catorce (14) De Mayo De Dos Mil Catorce (2014), Radicación Número:

54001-23-31-000-1998-00289-01(31469) , Actor: Nacion-Ministerio De Defensa

Nacional-Policia Nacional , Demandado: Gustavo Leon Vergara , Referencia: Accion De Repeticion

I. ANTECEDENTES

1. El 19 de marzo de 1998, la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de repetición, presentó demanda contra el señor Gustavo León Vergara, con el objeto de obtener la declaratoria de responsabilidad y el consecuencial reintegro de los dineros que la entidad tuvo que pagar al señor Benjamín Correa Delgado y otros, como resultado de la conciliación judicial celebrada dentro de la acción de reparación directa que éstos promovieron contra la demandante por unas lesiones causadas con arma de fuego, conducta en la que intervino el acá demandado, en su calidad miembro de la Policía Nacional, en hechos ocurridos el 21 de febrero de 1988, en la población de Sardinata (Norte de Santander). Como pretensiones de la demanda fueron formuladas las siguientes (fol. 3 C.1):

“1. Que le señor **LEON VERGARA GUSTAVO**, identificado con la C.C. 17.846.016 de Maicao, es responsable por culpa grave en su actuar el día 21 de febrero de 1988, frente a los hechos que dieron lugar a la condena contra **LA NACION - MINISTERIO DEFENSA - POLICIA NACIONAL** proferida por el H. Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

“2. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al señor **LEON VERGARA GUSTAVO**, identificado con la Cédula de Ciudadanía 17.846.016 de Maicao, al pago total que **LA NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**, fue condenada (sic) a pagar a las víctimas del perjuicio o del monto de lo que correspondiere (sic) según lo estime la Jurisdicción Contencioso Administrativa; (sic) pago que deberá realizar a favor de **LA NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**..

“3. Que la sentencia que ponga fin al presente proceso, sea de aquellas que reúnan los requisitos exigidos por los artículos 68 del C.C.A.; (sic) y 488 del C. de P.C; (sic) que en ella conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible (sic) a fin de que preste mérito ejecutivo.

“4. Que el monto de la condena que se profiera contra el señor **LEON VERGARA GUSTAVO**, identificado con la Cédula de Ciudadanía 17.846.016 de Maicao, sea actualizado hasta el monto del pago efectivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del C.C.A.

“5. Que se condene en costas al demandado.

“6. Que me sea reconocida Personería Jurídica para actuar como apoderada de la parte demandante en este proceso”

2. Como fundamento fáctico de las pretensiones, la parte actora adujo lo siguiente (folios 2 y 3 C.1):

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

“1. El señor **BENJAMIN CORREA DELGADO Y OTROS**, por conducto de apoderado, promovieron Acción (sic) de Reparación (sic) Directa (sic) contra **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**, por los perjuicios ocasionados como consecuencia de las lesiones personales y las secuelas sufridas por el señor **BENJAMIN CORREA DELGADO**, en la población de Sardinata, como resultado del impacto de arma de fuego de dotación oficial el día 21 de febrero de 1988.

“2. El día 09 de junio de 1995, se celebró Audiencia (sic) de Conciliación (sic) Judicial (sic), dentro del Expediente (sic) 6143 del Tribunal Administrativo Norte (sic) de Santander, quedando consignado en el Acta (sic) de la misma fecha el acuerdo a que llegaron las partes en razón de reconocer por concepto de Perjuicios (sic) Morales (sic) el valor equivalente a 9.000 gr. oro., a favor de Benjamin (sic) Correa Delgado, Leonilde López de Correa, Clara del Carmen, Yolanda, Elida, Aride, Leonel, Alexander y Edilma Correa López, Mercedes Delgado Vda. De Correa, Pablo Antonio, Custodio, Luis Salvador y María del Carmen Correa Delgado; y por Concepto (sic) de Perjuicios (sic) Materiales (sic) la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000), a favor del lesionado, su esposa y cuatro hijos.

“3. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante auto de fecha 20 de junio de 1995, ejecutoriado el día 30 de junio del mismo año; (sic) aprobó la Audiencia (sic) de Conciliación (sic) celebrada el día 09 de junio de 1995, teniendo entre otras como consideraciones del Auto (sic): ‘Como se observa de las pruebas recaudadas en el proceso, la víctima de la acción del agente del Estado quedó incapacitada en un 100% para laborar y que ello ocurrió como consecuencia de un disparo que le fué (sic) propinado por un policía,

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

quien en primer lugar procedió a requisarlo y luego sin otra fórmula de juicio le disparó su arma ... los testigos presentados ante este Tribunal en la narración de los hechos aclaran acerca de las circunstancias en las que acaecieron los mismos, de lo que se puede concluir que la acción policiva fue excesiva en relación con la conducta pasiva observada en el momento por la víctima...’.

“4. En cumplimiento de la Conciliación (sic) Judicial (sic) celebrada dentro del Expediente (sic) 6143, se expide la Resolución No. 4936 de fecha 27 de marzo de 1996 del Ministerio de Defensa Nacional, dando cumplimiento a un acuerdo conciliatorio, disponiendo el pago de CIENTO VEINTISIETE MILLONES CIENTO TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SETENTA PESOS (\$127.136.770), a favor de la parte actora, a través de su apoderada Dra. NUBIA CASTILLO RODRIGUEZ”.

3. Admitida y notificada la demanda (fol. 26 y 27 C. 1), el demandado, mediante apoderado, la contestó oportunamente oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones (fol. 29 a 33 C.1).

Negó los hechos fundamento de las pretensiones y advirtió que la justicia penal militar exoneró de toda responsabilidad al demandado por el disparo que realizó para defender a otro policía que era atacado con un cuchillo por el señor Benjamín Correa Delgado. Por lo anterior, no admitió como ciertos los hechos relatados en la demanda y aseveró que, si bien la entidad concilió con los demandantes dentro del mencionado proceso de reparación directa, él no intervino allí ni fue llamado en garantía, situación que le impidió ejercer su derecho de contradicción y defensa frente a los hechos que se imputaban a la entidad por su conducta.

4. El proceso se abrió a pruebas mediante auto del 12 de marzo de 1999 (fol. 58 C.1).

Vencido este período, se corrió traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera su concepto (fol. 92 C.1).

La apoderada de la demandante presentó alegatos de conclusión (fol. 93 a 96 C.1), en los que relató nuevamente los hechos de la demanda y solicitó que se profiriera condena en contra del demandado, con fundamento en que las pruebas obrantes en el proceso evidenciaban el actuar gravemente culposo del señor Gustavo León Vergara. Citó algunas sentencias de esta Corporación y transcribió apartes de ellas como sustento de su pedimento. El agente del Ministerio Público conceptuó que se debería proferir sentencia condenatoria, dado que: “Se dan claramente los supuestos exigidos para la prosperidad de la Acción (sic) de Repetición (sic), como son la condena contra el Estado, basada en el acuerdo conciliatorio, aprobado por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo, según auto del 20 de junio de 1995. El pago efectivo a los beneficiarios, según oficio 8311 del Archivo General del Ministerio de Defensa y el comprobante de egreso No. 354 del 15 de abril de 1995... probado está dentro de las plenarias el actuar gravemente culposo del Sr. GUSTAVO LEON VERGARA, el cual generó la obligación resarcitoria en cabeza del Estado y por tanto su responsabilidad” (fol. 103 C.1).

El apoderado del demandado no hizo uso del término concedido.

5. Mediante sentencia del 28 de febrero de 2005, la Sala de Descongestión para los Tribunales de Santander, Norte de Santander y Cesar negó las pretensiones de la demanda (fol. 104 a 119 C. principal), decisión en contra de la cual fue interpuesto recurso de apelación por la apoderada de la Nación (fol. 120 y 129 a 133 C. principal).

II. LA SENTENCIA APELADA

Como se indicó, la Sala de Descongestión para los Tribunales de Santander, Norte de Santander y Cesar negó las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo (fol. 117 C. principal):

“La prueba testimonial recaudada trae varias versiones sobre la forma como se desarrollaron los hechos, pero coincide en afirmar que el señor BENJAMIN CORREA quien al ser requerido por agentes de la administración para efectuar una requisita, instante (sic) en el cual bajó la mano, sacó un facón y se abalanzó contra quien lo requisaba con el ánimo inequívoco de apuñalarlo, hecho ante el cual el accionado reaccionó de manera lógica y sin exceso alguno, propinándole un disparo con el único fin de proteger la vida de su compañero, siendo así que fue un actuar legítimo, apropiado a las circunstancias.

“Lo anterior se traduce en una conducta que viola las obligaciones que como ciudadano la víctima debió atender, comportándose imprudente y violentamente contra los uniformados, sucintando así las infortunadas consecuencias de que da cuenta este expediente. Su actitud fue provocadora e insolente, y desbordó todos los límites dentro de los cuales debe proceder una persona respetuosa de la ley y la autoridad, máxime cuando está sometido a una situación especial de requisita”.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Mediante escrito presentado el 26 de abril de 2005, la apoderada de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, recurso que fue sustentado el 22 de septiembre de 2005 (fol. 129 a 133 C. principal).

En el escrito se lee lo siguiente (fol. 129 C. principal):

“A través del fallo impugnado, la H. Sala, DENIEGA las pretensiones de la demanda con fundamento entre otras, en las siguientes consideraciones: “...”

Y procede a transcribir apartes de la sentencia apelada. Luego, señala (fol. 130 C. principal):

“En mi sentir no le asiste razón a la H. Sala, al argumentar así la negativa de responsabilizar al Agente **GUSTAVO LEON VERGARA**, máxime teniendo en cuenta la posición del H. Consejo de Estado ya ilustrada en la etapa procesal anterior, y que con toda precisión se puede valorar en el sub iudice”.

Y procede a transcribir apartes de la sentencia proferida por la Sección Tercera de esta Corporación, dentro del expediente 10.910 de 29 de octubre de 1998, para concluir diciendo que hace suyo “el acertado concepto rendido por el representante del Ministerio Público, transcrito por la H. Sala en el fallo impugnado”, por lo que pide que se revoque la sentencia impugnada (fol. 132 y 133 C. principal).

6. Por auto de 20 de febrero de 2006, se corrió traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (fol. 155 C. principal)

Las partes guardaron silencio.

El Delegado del Ministerio Público rindió concepto (folios 157 al 176 C. principal), donde, luego de un extenso análisis del caso, concluyó:

“Con respecto a este punto y sin el ánimo de cuestionar el acuerdo a que llegaron las partes dentro de la diligencia de conciliación, ni mucho menos su aprobación por el Tribunal de Norte de Santander, para esta Agencia del Ministerio Público, (sic) resulta por demás preocupante que se haya conciliado sin haber estudiado con mayor profundidad las verdaderas circunstancias de tiempo, modo y lugar como sacudieron los hechos en los cuales resultó lesionado, con arma de dotación oficial (sic) el señor Benjamín Correa Delgado, a manos de un Agente de Policía, en este caso el hoy demandado, ya que de haberse profundizado en el tema, muy seguramente se hubiera podido establecer una causa extraña (culpa exclusiva de la víctima), como exculpativa de responsabilidad a favor del Estado o por lo menos una concurrencia de culpas, lo que hubiere dado lugar a una condena, pero jamás en los montos acordados por las partes y aprobados por el Tribunal”.

IV. CONSIDERACIONES:

El recurso de apelación está orientado a obtener la revocatoria de la sentencia de primera instancia, dictada el 28 de febrero de 2005 por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar; sin embargo, de la lectura de la sustentación de recurso no es posible determinar en qué hace consistir la apelante el disenso frente a lo decidido por el Tribunal.

Por ello, la Sala evaluará, en primera medida, si el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia realmente constituye una proposición para que, en sede de apelación y en virtud del análisis de esta Corporación, sean desvirtuadas las conclusiones de la sentencia recurrida.

El párrafo 1 del artículo 352 del Código de Procedimiento Civil indica que el recurso de apelación debe ser sustentado ante el juez o tribunal que deba resolverlo:

“El recurso de apelación deberá interponerse ante el juez que dictó la providencia, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres días siguientes. Si aquella se dicta en el curso de una audiencia o diligencia, el recurso deberá proponerse en forma verbal inmediateamente se profiera; el juez resolverá sobre su procedencia al final de la misma. “...

“**PARÁGRAFO 1. El apelante deberá sustentar el recurso ante el juez o tribunal que deba resolverlo**, a más tardar dentro de la oportunidad establecida en los artículos 359 y 360, so pena de que se declare desierto. Para la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia” (negrilla fuera de texto).

Lo anterior significa que no basta con la simple interposición o manifestación general de no estar conforme con la decisión recurrida, pues solamente quien tiene interés en que el asunto sea estudiado y analizado en segunda instancia se encuentra en la capacidad de señalar cuáles fueron, con criterio subjetivo, los yerros o desaciertos en los que incurrió el a quo al decidir la litis planteada.

Por lo que atañe al presente asunto y tal como se indicó en acápite anterior, la apoderada de la demandante presentó un escrito de sustentación del recurso de apelación, en los siguientes términos:

“En mi sentir no le asiste razón a la H. Sala, al argumentar así la negativa de responsabilizar al Agente **GUSTAVO LEON VERGARA**, máxime teniendo en cuenta la

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

posición del H. Consejo de Estado ya ilustrada en la etapa procesal anterior, y que con toda precisión se puede valorar en el sub judice”

Como se puede observar, la recurrente no esgrime puntualmente ninguna razón de inconformidad en relación con el fallo de primera instancia y, en esa medida, la Sala no puede efectuar ningún juicio de valor sobre la decisión objeto de apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida el 28 de febrero de 2005, por la Sala de Descongestión para los Tribunales de Santander, Norte de Santander y Cesar.

SEGUNDO.- Ejecutoriado el presente fallo, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

TERCERO.- Sin costas

Es inadmisibles que las demandas de repetición no prosperen por el hecho de que los abogados del Estado no justifiquen los elementos que determinan la prosperidad de la acción de repetición, como la existencia de dolo o culpa grave del agente estatal, dado que no se allega al proceso la prueba que acredita la condena a reparar daños antijurídicos por parte de la entidad estatal, como lo es la copia auténtica de la sentencia; no se aporta la prueba de la calidad de servidor o ex- servidor público del agente estatal; porque no se acredita el pago del monto

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

reconocido en la sentencia condenatoria que acredite el desembolso y el detrimento patrimonial de la entidad estatal, por lo que no se demuestra la totalidad de los presupuestos de la Acción de Repetición; en su gran mayoría, por las deficiencias probatorias con relación al pago por parte de la entidad demandante, pues los certificados de pago son allegados en copia simple y no se solicitan pruebas para acreditar la condena y el pago realizado. Como se observa, todos estos eventos corresponden a falencias por negligencia probatoria en el proceso jurídico en el momento de allegar las pruebas requeridas para demostrar la responsabilidad del agente estatal.

El consejo de Estado en la Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes. Ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición.

Otro factor que determina la ineficacia de la acción tiene que ver con el tema de medidas cautelares, en el sentido que no existe una protección a la entidad cuando esta solicita dichas medida, ya que si la entidad solicita las medidas y el fallo no es favorable pues será a ella a la que le acarrearían múltiples sanciones.

Capítulo 5

El Presupuesto De Hecho De La Presunción

La Ley 678 de 2001 determinó la en ese entonces “acción” de repetición como una acción de carácter netamente civil -art. 2-, lo cual circunscribe que su fundamento, finalidad y propósito se deba a un ámbito netamente patrimonial. En este orden de ideas, el objeto directo de la acción radica en reembolsar el dinero pagado por el Estado en este caso Policía Nacional, a título indemnizatorio a favor de la víctima del daño antijurídico, por el actuar doloso o gravemente culposo de sus agentes. En virtud de ello, la acción de repetición es una especie de la clásica acción de reparación directa, pues pretende resarcir el daño producido al erario.

Para poder explicar lo relativo al presupuesto de hecho de la presunción, se debe analizar lo concerniente a los Elementos estructurales, La culpa grave o el dolo, La Responsabilidad personal del agente – Prueba y Las pruebas obrantes - supuestos fácticos.

Como ya se estableció, se tienen requisitos básicos para iniciar con el Medio de Control de Repetición, como **elementos estructurales**, frente a este tema, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente Myriam Guerrero Escobar Radicación No. 25000-23-26-000-1999-02563-02 (36489), entre otros extractos ha dicho:

“ Del anterior contexto normativo se deduce que la prosperidad de la acción de repetición requiere la concurrencia de los siguientes elementos estructurales: a) Que una entidad pública haya sido condenada a reparar la acusación de un daño antijurídico; b) Que la entidad haya pagado el monto de la condena a favor de la víctima; c) Que la condena haya sido impuesta como

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

consecuencia del actuar del servidor o ex servidor público y, d) Que la condena se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor del Estado o de un particular que ejerza funciones públicas.”

Respecto a la **Culpa Grave o el Dolo**, presupuestos que son indispensables analizar para proceder con el medio de control en asunto, El Consejo de Estado ha realizado varios pronunciamientos al respecto, en comento, frente a los funcionarios de la Policía Nacional; aunque se puede decir que existe una diferencia en el significado de estos dos conceptos, dicha diferencia ya es reconocida por la normatividad Civil donde en efecto el articulado 63 del Código Civil puntualiza que la culpa grave es la negligencia grave consistente en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, mientras que el dolo es la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad del otro. Sin embargo, como ya se verá este no es óbice determinante ni concepto valido para determinar la Culpa Grave y el Dolo.

Sobre este punto se encuentra lo expresado por Hans Kelsen al decir que: “Cuando una norma califica el acto de cierto individuo como supuesto jurídico o consecuencia de derecho, esto significa que sólo ese individuo es “capaz” de realizar dicho acto; o sea que sólo él es “competente” para realizarlo (usado el término en un sentido más amplio)”

Para este aspecto, El Consejo de Estado en sentencia de fecha 28 de abril de 2010, cuya Consejera Ponente es la Doctora Myriam Guerrero de Escobar, Radicación No. 52001-23-31-000-1997-08809-01 se pronunció sobre las características que se deben estudiar para determinar la responsabilidad patrimonial por culpa grave o dolo del funcionario público, ex funcionario

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

público o particular con funciones públicas en ejercicio de sus funciones que haya ocasionado un detrimento patrimonial al Estado, diciendo lo siguiente:

“...la Sala ha explicado que, para establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y, si respecto de ellas, se presentó un incumplimiento grave. Igualmente, se requiere establecer si dicho incumplimiento fue debido a una actuación consciente y voluntaria del agente, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas - actuación dolosa -, o si al actuar, pudo prever la irregularidad en la que incurriría y el daño que podría ocasionar, y aun así no lo hizo, o confió en poder evitarlo -actuación culposa”.

Sobre el actuar doloso o gravemente culposo del agente estatal, segundo requisito previsto por la Constitución Política frente a la acción de repetición, está relacionado directamente con la responsabilidad del agente estatal, esto es, con el resultado de un juicio subjetivo sobre su conducta -positiva o negativa-, como fuente del daño antijurídico por el cual resultó condenado el Estado. Bajo este entendimiento, prescribe la norma Constitucional que la prosperidad de la acción de repetición se fundamenta en el actuar doloso o gravemente culposo del agente estatal, por tanto, si en el resultado del juicio subjetivo de responsabilidad no se determina que la conducta se realizó bajo estos criterios, el Estado no tiene derecho a la reparación de su patrimonio.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Dicho ello el Consejo de Estado ha dicho que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 90 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos. Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política y en la ley, a propósito de algunas instituciones como por ejemplo contratos, bienes y familia.

Tratándose de precisar una responsabilidad subjetiva cualificada, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; no implica que cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permita deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta.

Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional haya estipulado expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo que podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

La responsabilidad del servidor público, es de carácter subjetiva, puesto que procede sólo en los eventos en que el agente estatal haya actuado con dolo o culpa grave, en los hechos que dieron lugar a la condena al Estado.

Debido a la ausencia de una definición legal de las nociones de culpa grave o dolo en la actuación del servidor público, la jurisprudencia se remitió, originalmente, a la clasificación y definición dadas por el artículo 63 del Código Civil.

Para ello, El Concejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Radicación No. 52001-23-31-000-1997-08394-01(17933) entre otros aspectos, puntualizó que sobre el concepto de culpa se ha dicho que es la reprochable conducta de un agente que generó un daño antijurídico que no pretendía pero producido por la omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado que le era exigible de acuerdo a sus condiciones personales y las circunstancias en que actuó; es decir, la conducta es culposa cuando el resultado dañino es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo. También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible. Tradicionalmente se ha calificado como culpa la actuación no intencional de un sujeto en forma negligente, imprudente o imperita, a la de quien de manera descuidada y sin la cautela requerida deja de cumplir u omite el deber funcional o conducta que le es exigible; y por su gravedad o intensidad, siguiendo la tradición romanista, se ha distinguido entre la culpa grave o lata, la culpa leve y la culpa levísima,

clasificación tripartita con consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contractual o extracontractual, conforme a lo que expresamente a este respecto señale el ordenamiento jurídico.

De conformidad con lo anterior, en sentencias C-374 de mayo 14 de 2002, sentencia de noviembre 27 de 2006. Exp. 31.975, Sentencia de agosto 31 de 1999 -Exp. 10.865, sentencia de 11 de 2005-Exp. 15.795, Sentencia C-455 de junio 12 de 2002, Sentencia de noviembre 27 de 2006. Exp. 22.099- Sentencia C-484 de junio 25 de 2002, se precisó:

“el juicio subjetivo de responsabilidad que recae sobre el agente estatal demandado en acción de repetición debe construirse bajo diversos criterios, pues para determinar la existencia del dolo o de la culpa grave, el juez debe observar lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 -a partir de su vigencia-, y además interpretar y aplicar el artículo 63 del Código Civil, y armonizar éstas con los fundamentos Constitucionales de esta acción patrimonial - analizados supra-, pero enfatizando en los postulados de los artículos 6, 91 y 123 de la Carta, los cuales le imponen a los agentes estatales la obligación de actuar conforme al ordenamiento jurídico, situación que lleva a considerar lo dispuesto, incluso, desde los manuales de funciones de la respectiva entidad.”

Sea este el paso para poder disponer de **Responsabilidad personal del agente – Prueba**, al respecto en CONCEPTO No. 008/2013 de la Procuraduría General de la Nación, Exp. 190012331000200800130-01(44139), se estudió la jurisprudencia, resultando que: “Para que se pueda imputar la responsabilidad al agente público mediante la acción de repetición se requiere demostrar que la actuación que originó la condena contra el Estado lo fue con culpa grave o dolo,

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

y que dicha actuación la realizó en su calidad de servidor público o de particular investido de funciones públicas con ocasión del ejercicio de éstas o a propósito de la prestación del servicio. Es decir, como arriba se explicó, se trata de una responsabilidad subjetiva del agente público y, por ende, se encontrará obligado a reparar al Estado si el daño o perjuicio le es imputable por haberlo causado con dolo o culpa grave.

Para ello, y como se ha considerado en este proyecto, un requisito de prosperidad radica en el material probatorio (**Pruebas obrantes – supuestos facticos**) que se tiene en primera instancia y del análisis que infiere el Juez, que es motivo de análisis en el presente capítulo.

Cuando la Administración debe impetrar el medio de Control de Repetición debe con ello verificar los requisitos de procedencia, para el estudio que corresponde, se debe constatar el Dolo o la Culpa Grave del agente para poder proceder con ello; teniendo en cuenta, como ya se analizó con las sentencias, el medio de Control de Repetición se instaura invocando la Culpa Grave, en virtud que el Dolo es más difícil de probar. El demostrar el ánimo del Agente, el Dolo resulta ser más complicado que la Culpa la cual se podría interpretar teniendo como eje el nexo de causalidad, las funciones del agente, el obrar, los manuales y los procedimientos que debe ejecutar.

La Corte Constitucional en sentencia C-619 de agosto 8 de 2002 cuyo magistrado ponente es el Doctor Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil y de conformidad con lo expuesto, infirió: “que, pese a la falta de autonomía de la acción de repetición, el criterio o fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial del agente frente al Estado ha sido claramente

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

definido por el constituyente. Como ha quedado visto, él se circunscribe a los supuestos de dolo y culpa grave y, por tanto, no es posible que se genere responsabilidad patrimonial del agente estatal cuando su obrar con culpa leve o levísima ha generado responsabilidad estatal.”

De allí se deriva, de conformidad con el CONSEJO DE ESTADO, Sala Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Sentencia de 23 de noviembre de 2005. Exp. 15.745. C. P. Ramiro Saavedra Becerra “Por su naturaleza, **la repetición constituye una acción de reparación directa a favor del Estado**, y de acuerdo con ello, ésta tiene una caducidad de dos años, término que deberá contarse, teniendo en cuenta lo ya expuesto, a partir del pago.”

(Negrilla fuera del texto) (CONSEJO DE ESTADO. Sala Contencioso Administrativa. Sección Tercera. Sentencia de 23 de noviembre de 2005. Exp. 15.745. C. P. Ramiro Saavedra Becerra).

Puntualmente, al Estado ser condenado, y como ya se dijo, la Sentencia debe contener el análisis del material probatorio y la situación fáctica del caso, es allí donde se evidenciaría el elemento que conforma la Culpa del Agente o el eventual Dolo si así se quisiera demostrar.

Ejemplificando, si en Sentencia, se ordenó la Nulidad y Restablecimiento de Derecho en donde el Juez analizó y se pronunció al respecto, indicando una desviación de poder, el supuesto de hecho para iniciar la correspondiente Repetición será este elemento. Es decir, al analizar el caso particular, se debe verificar la causal o actuación que tomó el Juez en sentencia para poder determinar la responsabilidad del Estado.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Es por ello, que se mencionaba la importancia del acervo probatorio y del análisis y valoración que hiciera el Juez en Sentencia, para determinar cuál es el determinante fallo que conllevó a responsabilidad.

El hecho que la norma presuma que existe dolo, como fuente de responsabilidad civil, cuando el acto administrativo no se expide con fundamento en hechos ciertos, constituye una presunción razonable que indica que el servidor público no tuvo la precaución de verificar la realidad del supuesto fáctico a la hora de expedir el acto correspondiente. Lo mismo ocurre si la decisión ha sido adoptada sin aparente sustento legal.

La calificación y valoración que haga el funcionario judicial encargado de resolver la acción de repetición se conducirá por derroteros diferentes, principalmente vinculados con modelos objetivos de conducta que consultan niveles de prudencia generales y abstractos, exigidos de manera indeterminada a los hombres en el manejo de asuntos propios y ajenos.

Es ello lo que presuntamente, erige que no sea prospero el Medio de Control de Repetición, el supuesto de hecho, siempre que este determinado o levemente indiciado en la sentencia que condena al Estado podría darse por determinada, sin embargo, cuando no exista tal apreciación, la labor la debe realizar la entidad que pretende hacer prosperar el Medio de Control de Repetición o tan solo iniciar con este.

El medio de Control de Repetición surge por la responsabilidad subjetiva del Estado, este aspecto debe ser valorado por la entidad que repite, y es allí donde se ve complejo el ánimo de hacer prosperar el medio de control, puesto que como ya se mencionó, el demostrar el Dolo del agente no es tarea fácil para la Administración.

Conclusiones

Como es bien sabido el medio de control de repetición fue creado como herramienta del derecho administrativo para reponer el erario público, el dinero pagado por condenas al Estado por las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes.

Al estudiar diversas sentencias y hacer seguimiento a diferentes procesos de repetición nos damos cuenta que dicha acción no es un mecanismo eficaz, por diferentes factores: como primer factor concluimos que dicha ineficacia se da por la negligencia de las entidades estatales en cabeza de sus representantes puesto que en muchos casos no se utiliza el medio de control de repetición y en otros casos se utiliza esta herramienta más por cumplir con un requisito legal y no con el fin de recuperar los dineros pagados por condenas que se le imponen al Estado; en tales casos se presentan demandas de manera descuidada y poco negligentes, en las cuales no se acredita cabalmente el cumplimiento de los requisitos esenciales para la prosperidad de dicha acción, esto es, la calidad del agente, la condena, conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos, el pago efectivo y por último, el dolo o culpa grave del servidor público. Igualmente el Consejo de Estado en providencia del 24 de julio de 2013, con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa efectuó un fuerte llamado de atención a las entidades públicas por carencia de vigilancia y control como actores dentro de los procesos: “Cabe advertir, que la carencia, deficiencia o indebido material probatorio allegado a cada una de las demandas presentadas por el Estado para la procedencia de la acción de repetición, no ha permitido en esta instancia conceder y en consecuencia, hacer efectiva la acción de repetición, situación que genera desgaste y congestión en la administración de justicia, poca efectividad en el cumplimiento de la finalidad de la acción y en algunos casos, podría configurarse un detrimento

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

patrimonial del erario público por la sumas pagadas y no recuperadas y adicionalmente, por los costos administrativos generados por la interposición de la demandas, solo para dar cumplimiento a un mandato legal.

Es inadmisibles que las demandas de repetición no prosperen por el hecho de que los abogados del Estado no justifiquen los elementos que determinan la prosperidad de la acción de repetición, como la existencia de dolo o culpa grave del agente estatal, dado que no se allega al proceso la prueba que acredita la condena a reparar daños antijurídicos por parte de la entidad estatal, como lo es la copia auténtica de la sentencia; no se aporta la prueba de la calidad de servidor o ex- servidor público del agente estatal; porque no se acredita el pago del monto reconocido en la sentencia condenatoria que acredite el desembolso y el detrimento patrimonial de la entidad estatal, por lo que no se demuestra la totalidad de los presupuestos de la Acción de Repetición; en su gran mayoría, por las deficiencias probatorias con relación al pago por parte de la entidad demandante, pues los certificados de pago son allegados en copia simple y no se solicitan pruebas para acreditar la condena y el pago realizado. Como se observa, todos estos eventos corresponden a falencias por negligencia probatoria en el proceso jurídico en el momento de allegar las pruebas requeridas para demostrar la responsabilidad del agente estatal.

El consejo de Estado en la Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes. Ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición.

Los elementos necesarios y concurrentes definidos para la declaratoria de repetición son los siguientes:

i) La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena

La calidad y la actuación u omisión de los agentes del Estado debe ser materia de prueba, con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado.

ii) La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.

La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto.

iii) El pago efectivo realizado por el Estado.

La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, a través de una prueba que, en caso de ser documental, generalmente suele constituirse por el acto mediante el cual se reconoce y ordena el pago en

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

favor del beneficiario y/o su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario.

iv) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

La entidad demandante debe probar que la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables.

Pareciera que las entidades estatales y sus representantes así como sus abogados fueran ignorantes de la ley pues es inconcebible que presenten demandas de Repetición sin contar con los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes, puesto que es lógico y así lo ha manifestado el Consejo de Estado que al faltar cualquiera de los elementos ya sean objetivos o subjetivos no va a prosperar el medio de control de repetición y lo que hacen con estas actuaciones negligentes es hacer perder tiempo, dinero y congestionar más el aparato judicial y ya sea en primera instancia o en segunda instancia el agente estatal es exonerado de responsabilidad frente a las acciones de repetición y llamamiento en garantía.

Como hemos concluido anteriormente y recalando en la negligencia de las entidades estatales observamos que por lógica lo más difícil de probar sería la parte subjetiva de la demanda, pues es complicado determinar el dolo o la culpa grave de los agentes estatales y por esta razón se creería que las demandas de Repetición no prosperaran y esté fuera el factor principal; pero al leer diferentes sentencias observamos que las demandas no progresan porque el

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

carácter objetivo de estas no se es probado concluyendo así la ineficacia de las entidades estatales al presentar las demandas pues es menester de estas probar la parte objetiva y al juez la parte subjetiva, es aquí donde nos hacemos la pregunta de ¿para qué presentar una demanda de Repetición cuando no va a acreditar los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones.

A la negligencia de las entidades estatales también le sumamos que las entidades al momento de demandar y allegar las pruebas para que se le configure los requisitos de la Acción de Repetición y se declare al agente la obligación de pagar a título de indemnización lo que la entidad canceló por la condena, no se tienen en cuenta los presupuestos probatorios fijados por el ordenamiento jurídico y que es reincidentemente resaltado por la jurisprudencia Consejo de Estado, Sección tercera *“el recibo de pago, comprobante de egreso, debe ser autenticado y no en fotocopia simple, ya que este no tiene sustento probatorio dando lugar a que se profiriera un fallo absolutorio, y así se perjudique al estado”*, ya que la entidad en su afán impetrar la acción, allegan en copias simples los documentos que deben ser autenticados para que tenga validez probatoria. Del mismo modo se allegan al proceso pruebas que no tienen la validez y que lo único que se puede esperar es que las peticiones sean denegadas.

Otro aspecto importante que cabe resaltar es el monto de las condenas, pues estas son elevadísimas y así se condene al agente en el proceso de repetición es casi imposible que estos puedan pagar dichos fallos de tal manera se vuelve una condena simbólica, puesto que al servidor público le es imposible pagar y por tal motivo no se cumple la finalidad que el legislador quiso darle a este medio de control que es el de retribuirle al Estado aquellos dineros que por su comportamiento doloso o por culpa grave de los servidores públicos el Estado tuvo que pagar.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

Ahora bien los procesos de repetición se demoran alrededor de 8 años tiempo en el cual muchos funcionarios o ex funcionarios se insolventen, lo que permite que la acción pierda su razón de ser.

Otro factor que determina la ineficacia de la acción tiene que ver con el tema de medidas cautelares, en el sentido que no existe una protección a la entidad cuando esta solicita dichas medida, ya que si la entidad solicita las medidas y el fallo no es favorable pues será a ella a la que le acarrearían múltiples sanciones.

Cabe anotar que la entidad que más utiliza el medio de control de Repetición es la policía nacional; aunque los dineros recuperados por mediante el medio de control de Repetición es insignificante frente a las condenas que tiene que pagar la Policía Nacional.

Para concluir decimos que con el medio de control de Repetición el constituyente busca que el servidor público se obligue a tomar conciencia de la importancias de su labor y así cumplir de manera diligente sus tareas, de tal manera que si las incumple estará sometido a una serie de inhabilidades e incompatibilidades, hasta el punto de llegar a responder con su propio patrimonio ya sea por su omisión o por la extralimitación de sus funciones; el mismo artículo (90) de la Constitución Política estableció, la obligación para el Estado de repetir contra el agente suyo por cuya actuación dolosa o gravemente culposa aquel haya sido condenado.

Para nuestro tema de investigación queda por concluir que no se restablece el equilibrio económico por lo expuesto anteriormente, y de esta manera, como se justificó en el primer capítulo de la presente investigación, la negligencia de la misma administración en el uso del medio de control, El Consejo de Estado, en sus mismas providencias ha recalcado el presente, sin embargo, parece que a las entidades que repiten, no pareciera claro el requisito de prosperidad

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

que debe acompañar a la labor jurisdiccional, sin justificar ello y como ya se dijo, el medio de Control de Repetición surge por la responsabilidad subjetiva del Estado, este aspecto debe ser valorado por la entidad que repite, y es allí donde se ve complejo el ánimo de hacer prosperar el medio de control, puesto que como ya se mencionó, el demostrar el Dolo del agente no es tarea fácil para la Administración.

Como se recalcó en varios acápite de este trabajo, la responsabilidad del servidor público, es de carácter subjetiva, puesto que procede sólo en los eventos en que el agente estatal haya actuado con dolo o culpa grave, en los hechos que dieron lugar a la condena al Estado.

Cuando la Administración debe impetrar el medio de Control de Repetición debe con ello verificar los requisitos de procedencia, para el estudio que corresponde, se debe constatar el Dolo o la Culpa Grave del agente para poder proceder con ello; teniendo en cuenta, como ya se analizó con las sentencias, el medio de Control de Repetición se instaura invocando la Culpa Grave, en virtud que el Dolo es más difícil de probar. El demostrar el ánimo del Agente, el Dolo resulta ser más complicado que la Culpa la cual se podría interpretar teniendo como eje el nexo de causalidad, las funciones del agente, el obrar, los manuales y los procedimientos que debe ejecutar.

Lista de Referencias

- Ayala, C. C. (2013). La acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano y comparado. Bogotá: Universidad Santo Tomás: Grupo Editorial Ibáñez.
- Bermúdez, M. (1998). Responsabilidad de los Jueces y del Estado. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional.
-
- Constitución Política de Colombia de 1991. Congreso de La República de Colombia.
- Corte Constitucional. Sentencia C-314 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- Corte Constitucional. Sentencia C-338 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esta providencia la Corte declaró la constitucionalidad de varias normas que consagraban la posibilidad de ejercer la acción de repetición cuando el detrimento patrimonial del Estado por una conducta de uno de sus agentes hubiera resultado como consecuencia de una conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.
- Corte Constitucional. Sentencia C-484 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá D.C., Catorce (14) De Mayo De Dos Mil Catorce (2014), Radicación Número: 54001-23-31-000-1998-00289-01(31469).
- Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C - Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz - Bogotá D.C., Veinticuatro (24) De Abril De Dos Mil Trece (2013) - Radicación Número: 05001-23-31-000-1998-00905-01(44283).

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección B, sentencia del 11 de agosto de 2011, Exp. 4853-05, C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 3 de marzo de 2010, Exp. 37765, C.P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Expediente 16335.
- Corte Constitucional. Sentencia C – 832 de 2001. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 22 de julio de 2009 Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00057-01(25659).
- Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente Myriam Guerrero Escobar Radicación No. 25000-23-26-000-1999-02563-02 (36489)
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de fecha 28 de abril de 2010, cuya Consejera Ponente es la Doctora Myriam Guerrero de Escobar, Radicación No. 52001-23-31-000-1997-08809-01.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Radicación No. 52001-23-31-000-1997-08394-01(17933).
- Corte Constitucional, Sentencia C-619 de agosto 8 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil)
- Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativa. Sección Tercera. Sentencia de 23 de noviembre de 2005. Exp. 15.745. C. P. Ramiro Saavedra Becerra

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- Corte Constitucional, Sentencia C-374 de mayo 14 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia de noviembre 27 de 2006. Exp. 31.975.
- Corte Constitucional, Sentencia de agosto 31 de 1999 -Exp. 10.865.
- Corte Constitucional Sentencia de Noviembre 11 de 2005-Exp. 15.795.
- Corte Constitucional, Sentencia C-455 de junio 12 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia de noviembre 27 de 2006. Exp. 22.099.
- Corte Constitucional, Sentencia C-484 de junio 25 de 2002, sin número de expediente
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil ocho (2008), Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01148-01(16335).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00078-00(45679).
- Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz, Bogotá, D.C., Veintiséis (26) De Marzo De Dos Mil Catorce (2014), Radicación Número: 19001-23-31-000-2008-00129-01(47916).
- Decreto Ley 1222 de 1986 trata *“Por el cual se expide el código de Régimen Departamental”*.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- Directiva Administrativa Permanente No.004 DIPON – DITAH del 02052014
“Responsabilidad en la grabación, revisión e información de novedades de nómina del personal activo en la policía nacional”.
- Decreto Ley 222 de 1983) que trata *“por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”*
- Decreto Ley 1333 de 1986 trata *“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”*
- Decreto 01 de 1984 *“Código Contencioso Administrativo”.*
- Decreto Ley 222 De 1983. Congreso De Colombia.
- Decreto 2304 de 1989.
- Gómez, E. (1995). La Responsabilidad del Estado en la Constitución del '91. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1ª ed.
- Henao, J. (1996) *“Responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia”*, en jornadas colombo-venezolanas al Derecho Público, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pg., 793-802. López Morales J. (2007) Responsabilidad del Estado por error Judicial, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley LTDA., 2da edición.
- Jorge Vélez García, los dos sistemas del derecho administrativo. Pags 326.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2º edición, 1958. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 106.
- Ley 3 de 1986 trata *“por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones”.*
- Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- Ley 11 de 1986 *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”*
- Ley 678 de 2001 *“Por medio de la cual se reglamenta la acción de Repetición”*
- Ley 1527
- Ley 446 de 1998. Congreso De Colombia.
- Ley 11 De 1986. Congreso De Colombia.
- Ley 1437de2011. El Congreso De Colombia. Bogota D.C: Diario Oficial 47.956 De Enero 18 De 2011.
- Ley 3 De 1986. Congreso De Colombia. Diario Oficial.
- Ley 678 De2001. Congreso De Colombia.
- Ortega V. (2001). El espejismo de la acción de repetición. Tesis no publicada para optar a título de postgrado de Instituciones Jurídicas, Políticas y de Derecho Público, Universidad Nacional de Colombia, facultad de Derecho Bogotá.
- Providencia de la sala plena de los contenciosos administrativo del 8 de abril de 1994 , radicado 001.
- Procuraduría General de la Nación, Concepto, No. 008/2013, Exp. 190012331000200800130-01(44139)
- Parra Gutiérrez, W. (2003). Responsabilidad patrimonial del Estado. Daño antijurídico, Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- Penagos, G. (1.997). El daño antijurídico. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

-
- Resolución No 04072 Policía Nacional del 18 Septiembre 2008, “Por el cual se adopta el Manual de Cobro Persuasivo para la Policía Nacional”.
- Resolución No 04072 Policía Nacional del 18-09-2008 “Cobro Persuasivo”.
- Rodríguez, L. (2002 y 2005). Derecho Administrativo general y colombiano, Bogotá: Temis.
- Ruiz, W. (2008). Responsabilidad Extracontractual (1ª ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Responsabilidad estatal y acción de repetición. Bogotá D.C. LEYER.
- Sentencia del 11 de febrero de 2009, radicación: 250002326000200300582 01, expediente: 29.926.
- Sentencias C- 832 de 2001 y C – 394 de 2002.
- Sentencia, Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013). - Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA -Radicación número: 19001-23-31-000-2008-00125-01(46162)-
- Sentencia del 23 de Noviembre de 2005 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Radicación número: 20001-23-31-000-1997-03311-01(15745).
- Sentencia 11240 del 15 de agosto de 1996, Sección Tercera.
- Soler, I. y Jiménez. W. G. (2009). “La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública. Luces y sombras”, en: revista Civilizar N° 16, Universidad Sergio Arboleda, pp. 73-89. También en: www.usa.edu.co/civilizar/index/htm.

MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN, GARANTE ECONÓMICO DE LA POLICÍA NACIONAL

- Tamayo, J. (2000). La responsabilidad del Estado en la Constitución de 1991. Bogotá: Ed. Temis.
- Torres, T. A. (2004). La acción de repetición eficacia en la jurisdicción Contencioso Administrativa en el departamento de Boyacá 1994 – 2004. Tesis de especialización no publicada en Instituciones Jurídico Políticas con énfasis en derecho administrativo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Bogotá.
- Ulpiano en el libro VI, título II, Ley 1ª (Referencia complementada).
- VILLA, J. L. (2003). Responsabilidad estatal y acción de repetición. Bogotá D.C.: LEYER.
- Vidal Perdomo, J. (1997). Derecho Administrativo, Bogotá: Temis S.A., 11ª ed.

Villa, J. L. (2003).

- Von Liszt, citado por MORANT, 2003. Responsabilidad con Dolo y Culpa.
- WELZEL, citado por (MORANT, 2003). Comparativa estructuras típicas.