

**El Impacto de la Acción de Repetición en la Fiscalía General de la Nación Durante el
Periodo 2015 a 2016**

WILLIAM MAURICIO MENDOZA ORTIZ

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA, D.C.**

Noviembre, 2017

IMPACTO DE LA ACCION DE REPETICION

**El Impacto de la Acción de Repetición en la Fiscalía General de la Nación Durante el
Periodo 2015 a 2016**

WILLIAM MAURICIO MENDOZA ORTIZ

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSTGRADOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA, D.C.**

Noviembre, 2017

IMPACTO DE LA ACCION DE REPETICION

Contenido

Resumen.....	1
Introducción	2
Metodología y Métodos	4
La Acción de Repetición en Colombia	5
Concepto de Repetición y de Acción de Repetición.	6
Características de la Acción de Repetición	7
Finalidad de la Acción de Repetición	9
La Fiscalía General de la Nación y La Acción de Repetición	9
Planes y Estrategias para la Prevención del Daño antijurídico dentro de la Fiscalía	11
El Papel del Comité de conciliación en la Fiscalía General de la Nación	14
Acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.....	18
La Acción de Repetición dentro de la Fiscalía General de la Nación	21
Procedencia y Eficacia de la Acción de Repetición.....	22
Una Mirada a las Estadísticas de la Fiscalía General de la Nación.....	24
Papel y Compromisos de la Fiscalía General de la Nación.....	33
Resultados	36
Conclusiones	40
Bibliografía	41

Resumen

El presente trabajo busca realizar un análisis de las demandas que se están recibiendo en contra de la nación y efectuar una validación de los procesos que se llevan a cabo para tratar de recuperar los cuantiosas sumas de dineros que el Estado ha pagado por concepto de las condenas proferidas en su contra, particularmente en el Sector Defensa, Justicia y Seguridad y más exactamente dentro de una de las entidades que deshonrosamente es una de las entidades que más demandas sancionatorias recibe en su contra.

Enormes cantidades de dinero años tras año se deben cancelar por ocasión de fallos sancionatorio originados por los daños antijurídicos causados a las personas ya sea con dolo o culpa grave por las acciones u omisiones de sus agentes. Es por esta razón que en este trabajo se van a analizar los años 2015 y 2016, dentro de la Fiscalía General de la Nación y el impacto que la acción de repetición ha tenido en dicha entidad en pro de recuperar las grandes cantidades de dinero que por dichas demandas se han debido cancelar, sus planes de acción y los compromisos que esta entidad ha adquirido para tratar de disminuir la cantidad de demandas en su contra.

Abstract

The present work seeks to analyze the demands that are being received against the nation and validate the processes that are carried out to try to recover the large sums of money that the State has paid for convictions. proffered against him, particularly in the Defense, Justice and Security Sector and more exactly within one of the entities that dishonorably is one of the entities that receives the most sanctions against him.

Huge amounts of money year after year must be canceled due to penalties due to the unlawful damages caused to people either with intent or serious guilt for the actions or omissions of their agents. It is for this reason that this work will be analyzed in 2015 and 2016, within the Office of the Attorney General of the Nation and the impact that the action of repetition has had on this entity in order to recover the large amounts of money that for said lawsuits must be canceled, their action plans and the commitments that this entity has acquired to try to reduce the number of lawsuits against them.

Palabras Claves: Acción de repetición, eficacia, condenas judiciales, responsabilidad patrimonial, servidores públicos, moralidad.

Key Words: Action of repetition, effectiveness, judicial sentences, patrimonial responsibility, public servants, morality.

Introducción

En lo que respecta a Colombia y a la tesis de la Responsabilidad patrimonial del estado el avance ha sido muy lento, fue a raíz de la Constitución de 1991 que se dejó en claro cuál era la posición del estado frente a dicha responsabilidad.

Por eso divulga y nos enseña nuestra constitución política que uno de los fines básicos que persigue el estado social de derecho es la responsabilidad patrimonial del estado como piedra angular y una garantía ciudadana fundamental de su ser.

Ratificando lo mencionado anteriormente nuestra norma de normas del año 1991 en su artículo 90 decreta:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este” (Constitucion Política, 1991).

Basados en que a los ciudadanos, nacionales o extranjeros a los cuales se les llegare a causar un daño y que estos no estén en la capacidad de soportar, es responsabilidad del estado remediar dicha situación y por lo cual deberá pagar o indemnizar al titular de dicho situación dañosa. Sin embargo frente a la actual situación que afronta el país se evidencia una doble tendencia de crecimiento de demandas contra la nación, de crecimiento de condenas contra ella y de crecimiento del monto de los recursos pagados a causa de las condenas judiciales, con lo cual se agrava el déficit fiscal y se castiga la inversión social.

Analizaremos este fenómeno dentro de una institución del estado, la Fiscalía General de la Nación, y el impacto que se presenta respecto a las sentencias condenatorias en su contra y la actuación de dicha entidad en pro de recuperar las elevadas cantidades de dinero canceladas.

Como objetivo general que se ha trazado es evaluar el impacto de la Acción de repetición en la Fiscalía General de la Nación durante el periodo 2015 a 2016.

Teniendo en cuenta el objetivo general que se ha trazado, se formula la siguiente pregunta investigativa.

¿Cuál ha sido el impacto de la Acción de repetición en la Fiscalía General de la Nación durante el periodo 2015 a 2016 ? La respuesta anticipada para esta pregunta se estructura de la siguiente manera. La Fiscalía General de la Nación ha sido reiteradamente condenada a raíz de los excesos y omisiones de sus funcionarios ante lo cual la entidad por mandato constitucional puede acceder al mecanismo de la Acción de repetición en contra los agentes que ocasionaron el daño con la finalidad de recuperar la totalidad o parte de las sumas canceladas, sin embargo se considera que dicho herramienta jurídica presenta deficiencias ya que la Fiscalía General de la Nación en ocasiones ha decidido no activar dicho dispositivo y cuando lo ha hecho ha observado debilidades en el sustento probatorio para demostrar la culpa o dolo de los funcionarios que dieron lugar a la condena.

El presente trabajo investigativo se justifica en el interés que genera el tema respecto a la actuación y la respuesta que el estado debe tener frente a este fenómeno de gran importancia para las arcas de la nación y por otra parte forma parte para dar cumplimiento al requisito para optar al título de especialista en derecho administrativo.

De conformidad con lo anterior el presente trabajo se ha dividido en 3 capítulos a saber, en los cuales revisaremos cual ha sido el impacto de la acción de repetición en La Fiscalía General de la Nación; El primer capítulo se inicia revisando la Acción de repetición en Colombia, la definición de repetición y de acción de repetición, las características de la acción de repetición y la

finalidad de la acción de repetición. En el segundo capítulo se tratara en lo referente a la Fiscalía General de la Nación, su historia, su misión y de los planes y estrategias que esta entidad viene desarrollando con miras de prevenir el daño antijurídico y el acompañamiento que la Agencia de Defensa Jurídica del Estado ha efectuado a estas entidad en pro de disminuir los excesivos montos de dinero que se cancelan por demandas en su contra.

En el último capítulo se trabajara respecto de la Acción de Repetición dentro de la Fiscalía General de la Nación, su procedencia, tramite, se revisaran unos datos estadísticos de la entidad respecto de la acción de repetición durante los años 2015 y 2016, cerrando con el papel y los compromisos que tiene la entidad para con esta acción constitucional y legal: La Acción de repetición.

Metodología y Métodos

El trabajo acoge una modalidad investigativa y explicativa aplicada desde la óptica socio-jurídica. Respecto al enfoque metodológico en el presente trabajo se han combinado los dos métodos tradicionales de investigación (cuantitativa y cualitativa), fortaleciendo y armonizando ambos tipos investigativos.

El enfoque de investigación Mixto, nos apoyara y pretenderá que se minimicen las debilidades que puedan presentar cada método cotidiano.

Se trabajara de la mejor manera, la más eficiente, honesta y ética posible, respecto del análisis, conceptualización y posibles resultados que arroje el trabajo investigativo.

La Acción de Repetición en Colombia

En respuesta al sinnúmero de demandas que se incoaban en contra de la nación proveniente de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes, el Congreso de la República, tomando como base la (Constitución Política, 1991) y su artículo 90 inciso segundo, es que expide la ley 678 de 2001 “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”. Esta ley aunque no ha podido erradicar de raíz las malas conductas de los funcionarios públicos, si es una gran herramienta en el control y el ejercicio de las funciones de los agentes públicos y sus actuaciones imprudentes o intencionales. Y por otra parte busca en gran medida que se disminuya el gasto público y con ello establecer una sostenibilidad fiscal.

Los antecedentes de La acción de repetición en Colombia se remontan hasta el año 1896, momento hasta el cual se tiene conocimiento de un primer fallo condenatorio en contra de la nación y donde se reconoce la obligación que tiene el estado de reparar los daños generados por sus funcionarios. Es hasta esta época que se evidencia una acción de este tipo ya que antes a esta sentencia existía una ausencia de responsabilidad. En un principio no se contaba con un marco normativo rígido ni tan estructurado como el que se posee hoy en día, es tanto así que este fallo del 22 de octubre de 1896 es dictado por un juez civil quien expone respecto de la responsabilidad del estado.

(Sentencia C-644, 2011), En sus apartes menciona lo siguiente:

“[...] La responsabilidad estatal se concibe como una institución de origen netamente jurisprudencial a partir de la jurisprudencia desarrollada en sus inicios por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por el Consejo de Estado, con sustento en las disposiciones del Código Civil que regulaban el tema de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del derecho privado. Respecto al aporte de la Corte Suprema de Justicia, este inicia con la sentencia de octubre 22 de 1896, donde se considera que a pesar de que las entidades estatales sean personas jurídicas y, por tanto, irresponsables penalmente por los daños que ocasionaran a los ciudadanos, sí se encontraban obligadas objetivamente a las reparaciones civiles por los perjuicios que resultaren de una conducta punible imputable a los funcionarios públicos. Con esta decisión se evidencian las modalidades concretas: la responsabilidad indirecta, la responsabilidad directa y la falla en el servicio, que acogerá posteriormente la jurisdicción contencioso administrativa. A partir de la expedición de la ley 167 de 1941, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado inicia su proceso de evolución y consolidación jurídica, y se le reconoce competencia al Consejo de Estado para conocer de las acciones de reparación que se inicien contra las instituciones públicas”.

Revisando detenidamente los apartes de la anterior sentencia se puede verificar, por una parte como se expresaba inicialmente, para la época se catalogaba una entidad estatal como una persona jurídica y por tanto era irresponsable penalmente por los daños que ocasionaran a los ciudadanos, lo que nos da cuenta del desamparo de la ley respecto a las personas o administrados para acudir ante los estrados judiciales para poder reclamar por algún daño o perjuicio que le hubiere ocasionado. Por otra parte podemos reconocer la importancia y lo que significa este fallo de 1896, ya que sienta la primera piedra en la construcción de lo que hoy podemos llamar La Acción de repetición propiamente dicha.

Aunque no podemos desconocer el aporte de la Constitución de 1886, que aunque no propiamente como se conoce hoy en día la acción de repetición, si tuvo gran mérito y fue un avance

para la época, y dio los primeros pinitos en lo que a responsabilidad del estado se refiere; esta Constitución trajo varios artículos con muy buenos indicios de lo que se debía elaborar y del camino a seguir en la búsqueda y la construcción de lo que respecto a responsabilidad estatal y la acción de repetición se refería.

En la anterior Constitución Política de Colombia, carta política del año 1886, se pueden encontrar artículos muy importantes, que dan las primeras muestras del interés por el respeto al administrado, por ejemplo, como es el marco de la defensa a la propiedad privada, se muestra la necesidad de indemnizar en el evento de una expropiación, expresando en su artículo 33: “la nación será siempre responsable de las expropiaciones que el gobierno haga por sí o por medio de sus agentes”. Del mismo modo, el artículo 20 señala: “los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”. (Constitucion Politica art 20 art 33, 1886)

De lo anterior podemos extraer que todas las personas serían responsables, lo innovador del tema para la época, es que se admite la responsabilidad de los funcionarios públicos cuando estos en el ejercicio de sus funciones, se llegaban a extralimitar u omitían sus deberes.

Concepto de Repetición y de Acción de Repetición.

La Real academia de la lengua española define el verbo Repetir como:

“reclamar contra tercero, a consecuencia de evicción, pago o quebranto que padeció el reclamante”.

De la anterior definición se puede concluir que se acomoda al concepto jurídico el cual se quiere expresar en la definición de acción de repetición, ya que lo que busca es el resarcimiento o el recobro por el detrimento patrimonial sufrido por el Estado, lo anterior por causa de una actuación dolosa o gravemente culposa de unos de sus agentes. Es decir cuando el Estado sea condenado como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus funcionarios, debe iniciar una acción de repetición en contra de éste último para que con su patrimonio reintegre a la Nación lo ya cancelado con dineros públicos.

La acción de repetición es una acción civil con soporte Constitucional en el artículo 90 parágrafo segundo y soporte legal ley 678 del 2001.

La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que la entidad estatal está en la obligación de adelantar en contra del funcionario, exfuncionario público o particular que ejerce funciones públicas, que con su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatoria por parte del estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.

Se pretende que con esta acción el agente que ocasiono el daño reintegre o reembolse los dineros cancelados por motivo del fallo condenatorio inicial a la entidad.

El Consejo de Estado la define de la siguiente manera: “La acción de repetición es una acción de reparación directa intentada por la administración en contra del agente que ha causado el daño con su actuación dolosa o gravemente culposa.” (Consejo de Estado, 2004).

Otra definición Magistrada Correa:

“[...] es una acción de responsabilidad patrimonial que permite recuperar u obtener ante la jurisdicción el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas en virtud del reconocimiento indemnizatorio impuesto judicialmente al Estado en una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la acción u omisión gravemente culposa o dolosa de un servidor o ex servidor público suyo o de un particular investido de una función pública” (Consejo de Estado - Sección Tercera, 2006)

Es un instrumento importante para la administración pública por medio del cual se obtiene ante la jurisdicción el reintegro de lo pagado por las indebidas actuaciones de sus empleados, ex empleados y de los particulares investidos de una función pública.

Por otro lado puede entenderse esta acción como a modo de control del patrimonio estatal, siendo un mecanismo útil para el control de la corrupción.

También puede verse como un control vía negativa ya que a través del castigo monetario a las personas que ejercen, ejercieron funciones públicas, se va obteniendo que las mismas sean más conscientes y disciplinadas, y desarrollen sus funciones a cabalidad y así eviten llegar a cometer conductas representativas de daños a los particulares y que requieran de indemnización por parte del estado.

Características de la Acción de Repetición

La Constitución Política de 1991 en su artículo 90 inciso segundo, dio su consagración para que se pueda repetir en contra de un agente que por motivo de su conducta dolosa o gravemente culposa, el estado haya sido condenado a la reparación patrimonial. Poco más tarde con la ley 678 de agosto de 2001 se fortaleció la acción y se señalaron las características específicas y recalco en la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas.

(Ley 678 , 2001) La define como “una acción civil de carácter patrimonial”. La anterior definición se puede admitir muy bien de esta manera dado a su objetivo de reparar o reintegrar al estado los dineros que se le han debido pagar a una administrado , víctima de un daño generado por la omisión o extralimitación de un funcionario , exfuncionario o un particular que desempeña funciones públicas. La acción de repetición no se encuentra atada o vinculada a ningún otro proceso de responsabilidad del estado o a otro proceso similar o de las mismas características. Pero si exige que la sentencia de este proceso esté ejecutoriada y la condena cumplida en su totalidad por la entidad que desee activar dicha acción.

Para el ejercicio de esta acción se debe contar con sentencia condenatoria contra el estado, acta de conciliación, de transacción u otro medio alternativo de solución de controversias en el que se reconozca la indemnización a un particular.

Es decisión del representante legal de la entidad el decidir si se interpone o no la acción de repetición, en contra del funcionario o ex funcionario público o el particular que desempeñe funciones públicas y que por su actuar doloso o gravemente culposos haya generado la condena. Se exceptúan de esta regla las entidades que por obligación legal deben constituir un comité de conciliación. Caso en el cual son los integrantes de dicho comité quienes decidirán si se interpone o no la acción. Es un deber de la entidad entablar la respectiva demanda en el caso que en su previa revisión verifiquen que se cumplan los requisitos de la acción. En los casos en los que se diera lugar para interponer la acción y esta no se efectuara, acarrearía faltas disciplinarias para los funcionarios y es deber de la Procuraduría General de la nación iniciar las respectivas investigaciones.

La Sección Tercera del Consejo de Estado recordó que “la Acción de repetición tiene como propósito el reintegro de los dineros por los daños antijurídicos causados como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex servidor público e incluso del particular investido de una función pública”.

Así las cosas, la alta corporación judicial precisó que la prosperidad de este mecanismo de control está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos:

- A. La existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente.
 - B. El pago de la indemnización por parte de la entidad pública.
 - C. La calidad del demandado como agente o exfuncionario del Estado demandado.
 - D. La culpa grave o el dolo en la conducta del demandado.
 - E. Que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.
- (Consejo de estado- Sección Tercera, 2016)

También es bueno precisar que la conciliación no es requisito de procedibilidad para poder interponer la acción de repetición. Así lo reitero la Alta Corporación administrativa, quien replicó que el artículo 37 de la Ley 640, 2001, que regula el requisito de procedibilidad en asuntos contenciosos administrativos, señala que, si el propósito es repetir contra el causante del perjuicio antijurídico que la administración se vio obligada a resarcir, no es necesaria la conciliación prejudicial. (Consejo de Estado, Sección Tercera., 2013).

Aunque sin embargo se debe tener en cuenta y es muy importante aclarar que cualquier error del funcionario no fundamenta acción de repetición. La sección Tercera del Consejo de Estado recordó a las entidades públicas que para poder ejercer la Acción de repetición se exige que el daño al que fueron condenadas a reparar sea imputable a la conducta dolosa o gravemente culposa de los funcionarios. Este fallo hace un llamado para que se verifique muy bien la actuación del agente del estado y no se le endilgue responsabilidad por cualquier error de buena fe, la corporación comenta que si la entidad repite contra el funcionario dentro de este escenario, se le estarían vulnerando las garantías al funcionario y, adicionalmente, esto implica un ejercicio temeroso, ineficaz e ineficiente de la función pública. (Consejo de Estado Sección Tercera, 2015)

Finalidad de la Acción de Repetición

Amparándose en el artículo 3º que dispone: “La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella” (Ley 678 , 2001).

De acuerdo a lo anterior y sin perjuicio del artículo antes mencionado podemos concluir que la finalidad principal de la acción de repetición es la Protección del Patrimonio Público.

La finalidad de la acción de repetición es el interés público, el cual es la protección integral del patrimonio público, lo cual resulta necesaria para la realización efectiva de los fines y propósitos esenciales del estado y que con esto con lleva el buen y eficiente funcionamiento de la administración, artículo segundo de la carta magna (Constitucion Politica, 1991).

Como aparte adicional podemos decir también que el espíritu de esta norma es poder recuperar los dineros que el estado ha debido cancelar producto de indemnizaciones dadas en un fallo o sentencia por el daño o perjuicio que se le ocasiono a un particular y se convierte en una garantía y una protección del patrimonio estatal, siendo un mecanismo útil para el control de la corrupción.

La Fiscalía General de la Nación y La Acción de Repetición

Preocupa enormemente la tendencia que se está presentando en el crecimiento de las demandas en contra de la nación y sobre todo las cuantiosas sumas de dinero que se han cancelado en razón a las sentencias condenatorias.

En lo que respecta a las entidades del estado se evidencia que las entidades del sector defensa, justicia y seguridad encabezan la lista de las entidades que más demandadas reciben en su contra; Y verificando más dentro de este sector encontramos que La Fiscalía General de la Nación es una de las entidades que se encuentra dentro las entidades que lideran esta deshonrosa lista.

En lo que respecta a nuestra entidad de estudio que es, La Fiscalía General de la Nación, la cual es una entidad del estado que nació en 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política y empezó a operar el 1 de julio de 1992. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. La Misión institucional de esta entidad es:

“La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos; y genera confianza en la ciudadanía” (Fiscalia General de la Nacion, 2017).

Efectuando un pequeño análisis de esta misión podemos evidenciar en su parte primera que dentro del texto: ejercer la acción penal, como punto de partida del proceso judicial, la acción penal se inicia a partir del cometimiento de un delito, por lo que la Fiscalía General a partir de la ejecución del delito debe encaminar todos los medios (humanos, técnicos, tecnológicos, y demás necesarios) para investigar de la mejor y más eficiente manera los delitos cometidos y efectuar la respectiva acusación ante el ente juzgador.

Es una labor que requiere de una gran responsabilidad y que conlleva valores y competencias funcionales exigibles para cada uno de los funcionarios de esta entidad que intervienen en la investigación y que con ello se busca acusar formalmente a los ciudadanos inmersos en una conducta delictiva, en esta etapa de investigación o también conocida como etapa preliminar se requiere despejar cualquier duda razonable sobre el delito cometido y el autor del mismo. Por lo que el proceso investigativo requiere de una organización, una dirección y un control.

Como parte sustancial para poder dar trámite exitoso a un proceso investigativo se requiere iniciar con esquema sencillo de preguntas por levantar frente a un hecho notable y relevante: ¿Qué quiero demostrar? ¿Cómo voy a lograrlo? ¿Con qué recursos cuento para lograrlo? (Naciones Unidas Oficina contra La Droga y el Delito, 2008)

El paso siguiente es un plan de trabajo de acuerdo a las necesidades probatorias que se requieran para demostrar la existencia del hecho, después de desarrollado este punto se valora y se califica el material probatorio recolectado, esto con el fin de evaluar si el camino que lleva la investigación es el correcto o por el contrario se deba re direccionar la investigación por un camino más eficiente y correcto, es lo que se podría llegar a llamar como un control de gestión.

El trabajo en equipo forma parte fundamental del proceso investigativo, del trámite y del éxito de que esté alcance y que finalmente dé sus frutos; tanto fiscal como el equipo investigativo deben estar coordinados, y trabajar mancomunadamente tanto en la realización de los planes de trabajo (logísticos, físicos, recursos y demás) como de los tiempos establecidos para la cada etapa. Como se mencionó inicialmente el grupo de trabajo (fiscal y equipo investigativo) deben estar practicando controles de gestión en los cuales se debe estar evaluando lo que existe y la decisión del camino a seguir.

Adicional a esto, se debe llevar a cabo la elaboración de un plan de investigación materializado en un programa metodológico que permita concretar: Cuales son los medios cognoscitivos que se necesitan para llegar a probar la existencia del delito y con esto poder determinar la responsabilidad o no de los implicados, cuál va a hacer la participación del fiscal en el juicio, ya que se deberá llevar un registro histórico de la actividad investigativa que le facilitara al fiscal la preparación del juicio y de la actuación del mismo.

A partir de la experiencia que está entidad ha podido recolectar a través de los años y de las alianzas estratégicas con otras entidades nacionales y extranjeras, se ha podido establecer tópicos y pautas que ellos llaman el adelantamiento de una investigación penal efectiva, lo cual es una investigación que produzca resultados eficientes, eficaces y por ende de justicia material, lo cual implica desarrollar un proceso investigativo, una técnica y un método que permita dar un orden en la actividad investigativa. Todo dentro del marco de la sana prudencia y el análisis efectivo y justo de la actividad investigativa y acusatoria, sin aceleramientos, sin acoger presunciones, ni opiniones personales o que dejen vacíos probatorios, sin manipulaciones documentales o probatorias que dejen en evidencia errores de los cuales se pueda ver una persona perjudicada con una detención injustificable, privación injusta o la pérdida de su libertad con todas los perjuicios adicionales (familiares, sociales, laborales, entre otros) que conocemos se podían dar por un error que se había podido evitar si en dicho trámite o proceso inicial se hubieran tomado todas las medidas acordes de juicio y valor, conformes y necesarias para un trámite de tan excelso valor procesal y de tan alta responsabilidad.

Todo lo anterior en miras de que se lleguen a cometer los más mínimos errores y despajar todas las dudas de la actuación o no de una persona y que de pronto esta persona sea inocente, y así evitar que se le llegase a imputar cargos de delitos sobre los cuales él o ellos son totalmente ajenos a la acción que se les pretende imputar. Es por esto que se deben tomar todas las medidas preventivas en dicha determinación y no de llegar a cometer errores en la imputación de los delitos y por el contrario si tener total claridad de que esa persona, si es la que efectivamente cometió o ejecuto dicha actuación que está tipificada como falta o acción delictiva.

La actividad que desarrolla la Fiscalía General de las Nación y que está en cabeza de sus funcionarios, es una actividad que exige sea desarrollada por personas con una ética irreprochable, una sana actuación de juicio y de valores. Todo con miras a evitar errores que en un futuro les llegasen a significar llamados judiciales para formar parte en procesos contenciosos que son entablados en contra de la entidad producto de actuaciones irregulares que desencadenaron una falsa acusación o una perdida injustificada de la libertad y que como resultado procesal determinen la indemnización o el pago de una suma de dinero por el daño que se le causó a este ciudadano producto de esta mala gestión o irregularidad cometida por un funcionario.

Es ya en este escenario en el cual la entidad, en cabeza de su comité de conciliación deberá revisar y examinar los casos en los cuales se deba tramitar y dar procedencia a la respectiva Acción de Repetición en contra del funcionario o funcionarios que producto de su actuar doloso o gravemente culposo pusieron a la entidad en una situación jurídica y que producto de ello la entidad se vio determinada a indemnizar o apagar a la persona o personas que fueron perjudicadas con dicho actuar.

Planes y Estrategias para la Prevención del Daño antijurídico dentro de la Fiscalía

La Fiscalía General de plano no es indiferente ante la situación que aqueja a la mayoría de entidades del estado respecto a la alta cantidad de demandas que recibe anualmente y del alto costo de sus pretensiones y del desangre patrimonial que esto le genera a la nación.

Revisiones preliminares y acompañamientos de otras entidades (Contraloría General de la Republica) Dan cuenta de que la entidad debe buscar la calidad de los procesos y de los tramites investigativos y acusatorios con miras en la eficacia de sus trámites y así impedir que se lleguen a cometer errores e injusticias en la imputación de un cargo y evitar el daño antijurídico. Es por eso que para complementar el tema y poder entender las referencias y conceptos, se iniciara con la conceptualización y se tratara de definir que es el daño antijurídico, con palabras simples y sencillas. Doctrinariamente el concepto de daño antijurídico se le debe al profesor García de Enterría, (Enterria, 2007) el cual en su libro “Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa” define la lesión (la cual considera diferente al perjuicio, pues este es un concepto económico o material, al paso que la lesión sería el perjuicio antijurídico que es un concepto jurídico) como aquel “que el titular del patrimonio considerado no tiene el deber jurídico de soportarlo, aunque el agente que lo ocasione obre él mismo con toda licitud”.

La responsabilidad del estado se da no sólo como consecuencia del daño causado por una actividad irregular o ilícita, sino también por una actuación regular o lícita, pues lo trascendente para la determinación del daño antijurídico es que el mismo se cause de manera injusta, es decir que la persona afectada por el mismo no tenga la obligación de soportarlo. Por consiguiente, la acción u omisión generadora del daño no siempre ha de contradecir una norma vigente, dado que

la antijuridicidad del daño se deriva del solo hecho de la producción del daño, sea éste lícito o ilícito.

Dentro de la actividad o giro normal de sus acciones, la administración en momentos determinados y respecto de su maniobrar correcto y legítimo puede llegar a crear o generarle un daño o perjuicio a las personas o administrados, esta es la definición más sencilla y entendible que le podemos darle a el Daño antijurídico.

La Fiscalía General de la Nación, es una entidad que a primera vista no es insensible ante la situación de demandas que sobre ella recaen y atendiendo tal situación ha respondido de la mejor manera ante este fenómeno y de esta manera ha desarrollado un plan de trabajo que ha denominado Plan estratégico 2016-2020. Es un plan de trabajo que en cabeza del actual Fiscal General de la Nación, Dr. Néstor Humberto Martínez, se describen las prioridades de la fiscalía y establece la forma como estas se cumplirán, en los próximos cuatro años. (Fiscalia General de la Nacion, 2016).

Dentro de este plan estratégico podemos resaltar las acciones o planes de choque que la entidad se ha trazado en la búsqueda de la prevención del daño antijurídico y la mejora en sus procesos y trámites internos en lo que respecta al nivel investigativo y acusatorio todo en miras de evitar que se lleguen a cometer error en el proceso de imputación.

La entidad después de varios procesos evaluativos y de un diagnóstico interno opto por diseñar dicho plan y como arranque de este plan estratégico 2016-2020, efectuó encuestas a sus funcionarios respecto del presente de la entidad y de los que se requería para que la entidad a futuro pudiera obtener mejores resultados y así poder cumplir con los objetivos propuestos en este plan estratégico. Un pequeño resumen de los datos y resultados que arrojó dicha encuesta nos reporta que una parte muy importante de los funcionarios considera que es necesario disminuir la impunidad a través de una mayor cobertura de los servicios, un mejoramiento de la articulación entre dependencias, un fortalecimiento de la tecnología y una mayor efectividad de las actuaciones de policía judicial. Los funcionarios encuestados también consideran que los obstáculos más importantes para una buena labor se relacionan con la escasez de recursos, la falta de modelos integrales de atención, la resistencia al cambio, la insuficiencia de la formación y capacitación, y la poca aplicación de mecanismos de estímulo al desempeño. Los resultados también indican que la mejor forma de contribuir al futuro es, entre otras, mejorando la comunicación interna y aplicando estrategias de planificación que faciliten la persecución penal. Por otro lado, las fortalezas de la entidad, de acuerdo a los funcionarios encuestados, radican en las capacidades del equipo humano y el sentido de pertenencia y compromiso de los funcionarios y servidores. Las debilidades, por su parte, se concentran en una precaria distribución de la carga laboral y del talento humano, la congestión de los despachos y la debilidad relativa de las direcciones seccionales. (Fiscalia General de la Nacion, 2016).

De acuerdo a estos resultados podemos evidenciar por una parte, que la queja que presentan los funcionarios respecto de las altas cargas de trabajo que sumado a la falta de recursos tecnológicos, y que analizadas conjunta y detenidamente son un factor de gran incidencia en el riesgo de llegar a cometer errores, ya que grupos de trabajo con una carga laboral muy alta no van a rendir de la mejor manera ni tampoco van a dar los resultados que la entidad o la ciudadanía les exige, y pueden llegar a crear que los procesos investigativos presenten falencias y que sumados con la deficiencia o falta de recursos pueden aumentar mucho más el riesgo y que el proceso de construcción investigativo en su paso a paso se esté viciando , y que por lógica acarrear al proceso

final de la investigación serían anomalías que se pueden reflejar en acusaciones mal fundadas o con un acervo probatorio débil y más grave aún, determinar una denuncia a persona o personas que son totalmente extrañas a las actuaciones que se les está acusando.

Repasando nuevamente los resultados de la encuesta también podemos encontrar que los funcionarios solicitan distribuir y capacitar adecuadamente el talento humano, también dan cuenta de que los procesos internos presentan exceso de trámites. Respecto a este punto y los anteriores que a modo de ver resulta de gran importancia, se evidencia que el documento del plan de la Fiscalía General de la Nación, plan estratégico 2016-2020, no se encuentra ningún propósito concreto respecto a este punto y los anteriores requerimientos de recursos y de capacitación, ya que el plan hace mucho énfasis en un ambiente de austeridad estratégica. El plan marca que todos los objetivos que se han trazado se deben hacer con el esfuerzo en la asignación más eficiente y el mejor manejo de los recursos existentes y sacando de ellos el mejor provecho.

Es por ello que la entidad hace énfasis en que la inversión se concentrará en aumentar la capacidad tecnológica de la entidad y los gastos de funcionamiento privilegiarán las labores misionales. Para materializar este principio, la FGN aportará recursos económicos significativos mejorando la investigación de las finanzas ilegales para así aumentar el comiso y la extinción del derecho de dominio. (Fiscalía General de la Nación, 2016)

Lo que se pretende es aumentar el uso racional e inteligente de los recursos y lo que se puede evidenciar es que este plan es un proyecto a futuro lleno de solo buenas intenciones y propósitos, por una parte pretende llegar a mejorar las instalaciones físicas, y así poder dotar de buenos sitios de trabajo a los funcionarios; De la misma manera informa que buscará poder capacitar a los funcionarios de la entidad en miras de una buena gestión y desempeño en sus puestos de trabajo; pero no afronta el tema a fondo ya que no aporta un plan exacto de preparación y de capacitación para el personal de la entidad.

En un diagnóstico inicial que se efectúa dentro de la entidad, se puede verificar que la Fiscalía cuenta con 23.117 servidores, entre fiscales, policías judiciales del CTI, asistentes de fiscalías, y personal administrativo. La gestión de este talento humano es compleja y costosa. Por esto debe recurrirse a medios como la universidad virtual para aprovechar la red corporativa y poder llegar a todos los servidores ubicados en las 819 sedes que se encuentran distribuidas en todo el territorio. Los funcionarios a través de la encuesta también dieron a conocer su inconformismo respecto a los planes o cero incentivos que existen para el personal que presenta un alto rendimiento, dentro del plan se menciona que se pondrán en marcha planes de incentivos pero nuevamente no afrontan concretamente respecto a cuándo, dónde y de qué manera se van a desarrollar dichos planes, lo único que resaltan es que son una herramienta de motivación para que los servidores se encuentren a gusto en su trabajo y con ellos mejorar la cultura organizacional (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Por otra parte en este plan, se evidencia que la entidad y su área de control interno presentan apuros en lo que respecta a la dificultad en la aplicación de los mecanismos disciplinarios, lo cual sería un gran impedimento en el momento de querer ejercer procesos investigativos internos y correctivos hacia sus funcionarios.

Se resalta dentro de la parte positiva de la encuesta, que la Entidad cuenta con un equipo de trabajo con capacidades y destrezas para resolver dificultades, con un gran sentido de pertenencia y voluntad de servicio, que ante las dificultades tecnológicas y de recursos ha sabido dar buenos resultados hasta la fecha. Como complemento a los planes de la prevención del daño antijurídico se estableció que los directores y jefes de área de la entidad concientizaran a sus subalternos respecto del trabajo en equipo, la transparencia y la ayuda mutua. (Fiscalía General de la Nación, 2016)

El Papel del Comité de conciliación en la Fiscalía General de la Nación

Antes de continuar, se verificara y revisara en lo que a los Comités de Conciliación se refiere, lo anterior para contextualizar más sobre el tema y poder entender el papel tan importante que estos comités ocupan dentro del trámite y gestión de una Acción de Repetición y más aun dentro de la Fiscalía General de la Nación.

En lo que refiere a los comités de conciliación, según los Decretos 1214 del año 2.000 y Decreto 1716 del año 2.009 nos indican:

“El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente, decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes” (Decreto 1214, 2000).

Ya más adelante con la promulgación de la ley 678 del año 2.001 la cual, regulo los aspectos sustanciales y procedimentales respecto de la Acción de repetición , dentro de su articulado menciona el deber de las entidades públicas de conformar un ente administrativo al interior de las mismas entidades, denominados Comités de Conciliación los cuales deberán cumplir funciones en torno del análisis del número de condenas en contra de la entidad, la formulación de políticas de prevención de daño antijurídico, análisis de procedencia de las acciones de repetición, entre otras.

De acuerdo al artículo 3º del Decreto 1214 del año 2.000 y el Decreto 1716 del 2.009 artículo 16 los integrantes e invitados permanentes u ocasionales del Comité de Conciliación son:

Integración. El Comité de Conciliación estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes:

1. El Jefe de los entes de que trata el artículo 1o. (Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.)del presente decreto, o su delegado.
2. El ordenador del gasto, o quien haga sus veces.
3. El Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.
4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

Parágrafo 1o. Concurrirán sólo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y el Secretario Técnico del Comité.

Parágrafo 2o. El Comité invitará a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien podrá asistir a sus sesiones con derecho a voz. (Decreto 1214, 2000)

La importancia de este ente administrativo radica en que es este comité es quien estudia, analiza y formula respecto de la procedencia o no de la acción de repetición dentro de la entidad estatal.

Por otra parte y como otra función de gran importante encontramos el numeral 5° del artículo 5° (Decreto 1716, 2009) que indica “Determinar la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación”.

Como podemos observar el Decreto 1214 de 2.000, Decreto 1716 de 2.009 de la mano de la Ley 678 del 2.001 son los soportes legales para el funcionamiento y desempeño integro de los Comités de Conciliación.

Para el presente caso de estudio podemos rescatar que bajo la competencia de los Comités de Conciliación se fundamenta por una parte la de analizar las demandas que se reciben en contra de la entidad, de estudiar y examinar la defensa jurídica que se llevara a cabo en cada caso, si es viable conciliar o buscar otro medio de solución . Por otra parte cuando la entidad ya ha sido condenada verificar la procedencia o no de la Acción de Repetición en contra del funcionario que según fallo condenatorio con su actuar irregular dieron origen a dicha sanción indemnizatoria.

De la Conciliación, podemos enfatizar brevemente que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que patrocina la descongestión de los despachos judiciales y que sirve de gran ayuda en la protección y defensa de los intereses públicos favoreciendo a aplacar la conflictividad entre el estado y los particulares. (Decreto 1214, 2000)

Este mecanismo sabiéndolo utilizar y aplicar serviría de mucha ayuda en la disminución de las enormes sumas de dinero que se deben cancelar por motivo de demandas, ya que con un buen acompañamiento y una buena gestión conciliatoria aminoraría la carga patrimonial respecto de lo que normalmente llega a costarle a la Nación un proceso litigioso en relación con el ahorro de dinero y de tiempo que se podría dar con un eficiente manejo de este mecanismo.

De la Acción de repetición y de la función de los comités de conciliación en lo que se refiere de estudiar, analizar y determinar su viabilidad o no podemos mencionar que está en cabeza de estos entes la procedencia de la Acción de repetición para así poder recuperar los dineros que han salido de las arcas de la nación. Este comité directivo debe decidir si ante una indemnización ya pagada por parte de la Nación se debe o no adelantar la respectiva acción. Es una gran responsabilidad la que a sus hombros conlleva este ente. Pero sin embargo se debe verificar al interior de estos comités que es en realidad lo que sucede. ¿Por qué? Genera sospecha, temor y grandes dudas sobre la sana actuación que vienen desarrollando estos comités, ya que de acuerdo a los datos reportados por las entidades de Vigilancia y control, el porcentaje de demandas en contra de la

nación respecto a las acciones de repetición incoadas no es proporcional y no da muestras de que se esté realizando una óptima gestión ni que se tengan claros los fines esenciales de su misión creadora. El número de demandas recibidas frente a las acciones de repetición iniciadas no es ni un 1% de acuerdo a los números revisados.

En seguimiento realizados por la Procuraduría General de la Nación, y un informe del Procurador de turno Sr. Edgardo Maya (Procuraduría General de la Nación, 2007), resalta su gran preocupación respecto a un estudio de la misma entidad, de la procedencia de la Acción de repetición además del insuficiente conocimiento de los términos para adelantar los trámites procesales pertinentes y adecuados de manera oportuna por parte de los Comités de Conciliación. Es así que como respuesta a esta debilidad el sr Edgardo Maya por medio de resolución No 0381 del 04 de octubre de 2.004 crea un grupo de trabajo especializado para el fortalecimiento de la Gerencia Jurídica Pública, con miras a apoyar esta actividad en cada entidad, el señor procurador asignó al grupo de trabajo, la función de visitar los Comités de Conciliación de cada una de las entidades y organismos descentralizados del Estado, a fin de revisar el cumplimiento de las funciones que a ellos les corresponde.

Como resultados de estas visitas a las entidades estatales se descubrió que los Comités de Conciliación de las entidades públicas con el deber de conformarlo, no están dando cumplimiento a lo ordenado por el decreto 1716 de 2000, en cuanto al análisis de la procedencia de las acciones de repetición o del llamamiento en garantía además de carecer de razones y fundamentos en las decisiones que se han adoptado en sus correspondientes sesiones. Como consecuencia de estos graves descubrimientos en torno a los Comités de Conciliación, la Procuraduría recordó a los funcionarios de las entidades que el incumplimiento de tales funciones genera responsabilidad disciplinaria de conformidad con lo previsto en los artículos 6, 123 y 124 (Constitución Política, 1991); en los artículos 13 del (Decreto 1214, 2000) y los artículos 5, 23, 34 35, 53, 54 y 55 (Ley 734, 2002).

Conjuntamente a esta actividad que desarrollo la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del interior estuvo enviado circulares a los miembros de los Comités de Conciliación con el fin de concientizar y comprometer su actuación en miras de la protección del patrimonio estatal y los intereses públicos.

También se ha podido concluir que los comités de conciliación de todas las entidades y organismos públicos desconocen las funciones que les impone el (Decreto 1716, 2009), en cuanto al análisis y estudio de la procedencia de las Acciones de Repetición.

Los resultados que arrojan los pocos estudios que sobre este tema se encontraron evidencian que del pobre desempeño que estos Comités han efectuado respecto al objetivo primordial que es la recuperación de los dineros cancelados por las demandas a la Nación producto de un actuar doloso o gravemente culposo de sus funcionarios y de la obligación Constitucional de instaurar la acción de repetición en pro del reembolso de dichos fondos.

Es indiscutible negar que los comités de conciliación estén omitiendo el imperativo constitucional de iniciar la respectiva acción de repetición, pues la labor que se les ha otorgado los convierte en un filtro, que determina u obstaculiza la actividad coactiva y de recuperación de los dineros que por acción o extralimitación de uno de sus funcionarios se vio inmersa la entidad a

cancelar producto de un fallo condenatorio que lo obliga a la respectiva indemnización. Ya sea por desconocimiento o por la intervención de terceros que ingieren en la práctica o no de la acción de repetición y que de una u otra forma llegaren a influenciar en la toma de dichas decisiones, ya que el comité al estar conformada por miembros de la misma entidad puede llegar a caer en situaciones de conflicto de intereses o de cualquier otro de tipo de presiones que desvíen su correcto actuar y proceder. De la misma forma se debería verificar y evaluar los conocimientos idóneos de los miembros de los comités de Conciliación, sus capacidades básicas y profesionales respecto de la materia que deben trabajar en dicho comité y para el nivel decisorio y de responsabilidades que les concierne. Ya que se evidencia que los Comités de Conciliación de las respectivas entidades cuando deciden activar una acción de repetición, estas presentan debilidades en el sustento probatorio que deben acompañar con la respectiva demanda, ya que la carga de la prueba recae sobre las entidades que activan el acción, esto quiere decir que les corresponde a ellas demostrar la situación fáctica que afirman, esto es que el daño antijurídico por el cual fueron condenadas tuvo su origen en la acción u omisión dolosa o gravemente culposa de uno de sus funcionarios o exfuncionarios, esto permite deducir a primera vista, que existe una debilidad en la gestión de la defensa de los intereses patrimoniales, y que por lo cual redundan en decisiones adversas a la nación.

Revisando detenidamente la (Ley 678, 2001), también se puede evidenciar que en lo que respecta al Ministerio Público y la Rama Ejecutiva, tampoco están cumpliendo con las obligaciones que le corresponden desarrollar. Dicta el artículo 8º de dicha ley en su parte final:

“[...] Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:

1. El Ministerio Público.
2. Modificado por el art. 6, Ley 1474 de 2011. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional”.

Como lo advierte el artículo 8º en sus apartes finales que en caso de que la entidad estatal afectada no la hubiere presentado la acción de repetición, podrá ejercer la acción El Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación) o en su defecto el Ministerio de Justicia y del Derecho, con lo cual, el mecanismo diseñado por el legislador para subsanar la omisión de las entidades directamente afectadas, tampoco ha cobrado eficacia. (Contraloría General de la República, 2015).

También se les debe generar unos espacios tanto físicos como de tiempo acordes para su trabajo y poder desarrollar todas las funciones que les compete, afines a la importancia que revisten tanto para la entidad como la Nación. Ya que como sus miembros son funcionarios de la entidad que a la vez ejercen otro cargo y deben cumplir con otro tipo de responsabilidades institucionales, se pueden presentar altas cargas de trabajo que impidan poder ejercer un sano juicio respecto de las decisiones que deban tomar en el comité. De la misma forma revisar en lo que respecta a los tiempos para sesionar, según la norma indica que mínimo se deben reunir 2 veces por mes, artículo 18 (Decreto 1716, 2009).

De acuerdo al número de demandas recibidas y de funciones asignadas al comité de conciliación se debiera tener personal de planta que se dedique permanente a esta misión y que genere

informe y reportes semanales respecto a la actividad preventiva y de defensa jurídica en la entidad.

Acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Mediante la Ley 1444 de 2011, se modificó la estructura de la administración pública nacional y se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como una Unidad Administrativa Especial, como entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

La Agencia está adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene como objetivo la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa, cuya misión es planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y propender al fomento de los derechos fundamentales.

A través del Decreto 4085 de 2011 se establecieron los objetivos y la estructura de la nueva Agencia, cuyo enfoque está orientado al diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de Defensa Jurídica de la Nación y del Estado; formular, evaluar y difundir las políticas de prevención de las conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación. Con la agencia el Gobierno busca unificar las políticas de defensa e información del Estado en casos de interés estratégico.

El papel de la Agencia Nacional de Defensa, radica fundamentalmente en efectuar acompañamiento a las entidades del estado y prestarles apoyo en los procesos litigiosos que en su contra se entablen; asesora a los respectivos entes en la conformación y funcionamiento de los comités y en el diseño y desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en los litigios y de la prevención del daño antijurídico estatal.

De acuerdo al artículo 28 del (Decreto 1716, 2009) que dicta:

Artículo 28. Informes sobre repetición y llamamiento en garantía. En los meses de junio y diciembre, se remitirá a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia un reporte que deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a) Número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, según el caso.
- b) Número de acciones de repetición iniciadas durante el semestre correspondiente y la descripción completa del proceso de responsabilidad que les dio origen, en especial, indicando el valor del pago efectuado por la entidad.
- c) Número de acciones de repetición culminadas mediante sentencia, el sentido de la decisión y el valor de la condena en contra del funcionario si fuere el caso.
- d) Número de acciones de repetición culminadas mediante conciliación con descripción del acuerdo logrado.

e) Número de condenas y de conciliaciones por repetición pagadas a la entidad y su correspondiente valor.

f) Número de llamamientos en garantía y de fallos sobre ellos indicando el sentido de la decisión.

Como podemos observar de acuerdo a este artículo, cada entidad estatal está en la obligación de estar reportando semestralmente su actividad litigiosa y de defensa ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado.

De estos reportes semestrales la agencia recopila y analiza la información recibida, clasifica la información recogida y la tabula de acuerdo a los niveles de riesgo que esta puede presentar para los intereses del estado, y de acuerdo a los resultados que este análisis arroje se adelanta el plan de acción de la agencia.

Lo que se puede evidenciar es que el acompañamiento que efectúa la agencia es muy pasivo, ya que la agencia se enfoca es en los procesos que tienen mayor relevancia, tanto a nivel de montos en sus pretensiones, el impacto patrimonial o fiscal de la demanda y la materia u objeto propios del proceso, y que se encuentren en etapas decisivas para su terminación o fallo. Participa de manera muy distante con las entidades, de pronto no lo hace apropiado ya que su recurso humano y técnico no es el más amplio, y de acuerdo a sus reportes la actividad litigiosa del estado se encuentra en un estado muy crítico ya que resguarda procesos de más de 10 años y con pretensiones que pueden llegar a alcanzar más de 3 billones de pesos por que la prioridad de la agencia es poder evacuar esos procesos razón por la cual no presenta un mayor índice de referencia en los procesos actuales a no ser como se comentó inicialmente que presentaren una importancia por su monto o impacto presupuestal.

Para los procesos más recientes se basa en los reportes de las entidades y de acuerdo a dichos informes van generando circulares a las entidades en los cuales da su concepto y recomendaciones a seguir de manera muy general respecto de estrategias o pasos a seguir en la búsqueda de disminuir el pasivo de la nación en lo que respecta a las demandas, insta a las entidades en la búsqueda de salidas y soluciones tempranas en los procesos que se van desarrollando dentro de cada entidad, como es el uso del mecanismo de la conciliación.

La agencia ha desarrollado una serie de pasos o protocolos de defensa para que las entidades demandadas sigan y prevenir de esta manera mayores gastos en los procesos litigiosos.

la Agencia verifica que las decisiones tomadas por los Comités de Conciliación de las entidades obligadas a ejercer esta acción, resultan ajustadas a los protocolos orientados al efectivo alcance sustancial y procesal para su efectivo ejercicio.

la Agencia recauda la información que permita conocer los parámetros con que han venido decidiendo los Comités y determinar si existe la necesidad de plantear recomendaciones y/o iniciar si se considera procedente la Acción de Repetición. Para este efecto, la ANDJE expidió lineamientos para el ejercicio de la Acción de Repetición a fin de que las entidades adelanten el estudio de procedencia y el ejercicio de la Acción de Repetición cuando proceda, en un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la Entidad Pública y se exhorta a las entidades a incrementar esfuerzos para el aporte de pruebas conducentes que acrediten los requisitos de procedibilidad de la Acción de Repetición. (Agencia de Nacional Defensa Juridica del estado Informe de gestion , 2016) .

La Agencia adelanta un proyecto muy ambicioso en cuanto a la Conciliación, “Desarrollar un modelo costo beneficio de la conciliación” en cabeza de la DPE, que tiene como meta generar una plataforma en ambiente web que a partir de un modelo matemático y uno probabilístico arroje información sobre el costo efectividad de la conciliación para coadyuvar en la toma de decisiones sobre la conciliación en cada caso, para el cuarto trimestre de 2015 se cumplió con el 100% de las actividades programadas, para lo cual se destaca en el periodo la entrega por parte del consultor Quantil S.A.S del segundo y tercer producto que contienen:

i) descripción del modelo matemático desarrollado ii) revisión de literatura relevante para el desarrollo del trabajo iii) descripción de las variables necesarias para construir el modelo que simule escenarios sobre el costo-beneficio de las conciliaciones del Estado, y iv) método que puede utilizar la Nación para calcular el costo-beneficio de conciliaciones específicas; así mismo i) la herramienta del costo-beneficio de conciliación del Estado ii) el aplicativo implementado en ambiente web integrado con el sistema eKOGUI iii) el manual de uso de la herramienta y iv) la validación de la herramienta a través de un grupo focal. (Agencia de Nacional Defensa Juridica del estado Informe de gestion , 2016)

En términos generales la actividad y funciones que desarrolla la Agencia de Defensa es muy dura y compleja lo cual le impide tener presencia en cada entidad estatal, sumando a ello que la actividad litigiosa de la nación es muy grande y los procesos que día a día ingresan por demandas contra la nación siguen en aumento, su acompañamiento es muy leve y sigue trabajando en la generación de políticas y estrategias para que las entidades tomen conciencia y actúen de la mejor manera ante las demandas, todo para que la recuperación de dineros públicos sea favorable al patrimonio de la Nación. Estimula a las entidades para que se preparen de la mejor manera en la exploración de salidas y medios de negociación que mermen los costos de las demandas y que se busquen medio alternativos de solución de conflictos como la conciliación, la transacción u cualquier otro medio de salida que de acuerdo a sus criterios sea en un beneficio para la entidad y la nación , de la misma forma por medio de sus circulares informativas está exhortando a las entidades a realizar un estudio sobre la procedencia de la acción de repetición y a ejercerla en un plazo no mayor a los seis meses siguientes al pago total o de la última cuota de la indemnización ordenada. Y a proceder de la manera más responsable y pronta a aportar pruebas conducentes que acrediten los requisitos de procedibilidad de dicha acción. Es por esto que la agencia hizo un llamado para que las entidades inviten a la agencia a los comités de conciliación en los que se decida la procedencia de la acción de repetición.

Por otra parte La Agencia de Defensa del estado en alianza con el Ministerio de Justicia y del Derecho, y como plan de choque en lo que respecta a una política carcelaria del país más justa y acertada crearon la campaña “Doce pasos para hacer frente a la crisis del sistema penitenciario” dentro de esta campaña en el año 2013 diseño un documento base, a modo de cartilla que se llamó “Privación injusta de la libertad: entre el derecho penal y el derecho administrativo”.

La agencia y como más adelante también se podrá revisar en este trabajo, pudo visualizar que el motivo por el cual más se demanda a la Fiscalía General de la Nación , es la Acción Constitucional de Reparación Directa y dentro de esta acción el hecho que más genera esta demanda es la privación injusta de la libertad. Un documento que invita a entender y clarificar las normas legales de la privación injusta de la libertad, el porcentajes de la población carcelaria del país, los

excesos y faltas de motivaciones en los procesos al exigir la detención de una persona cuando al verificar el proceso , este no tenía la carga probatoria necesaria para exigir la medida.

La Acción de Repetición dentro de la Fiscalía General de la Nación

Como entidad del orden Nacional es deber de la Fiscalía General de la Nación cumplir a cabalidad con lo establecido bajo el Decreto 1214 de 2.000 y el Decreto 1716 de 2.009, como de la Ley 678 del año 2.001.

Por lo cual por una parte La Fiscalía debe tener creado y funcionando su Comité de Conciliación, como se mencionó, la incidencia e importancia del Comité dentro de la entidad es muy importante ya que como se indicó en el capítulo anterior, en él recae toda la responsabilidad de Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico, diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad, estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos, el índice de condenas, los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado, y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos, Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto, determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada. evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición, determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición ,Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados, designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho, como se puede verificar tiene bajo su responsabilidad todo lo que se refiere a la defensa Jurídica y cuidado del presupuesto de la entidad.

En los meses de junio y diciembre, deberá remitir a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia un reporte que deberá contener como mínimo la siguiente información: Número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, según el caso; Número de acciones de repetición iniciadas durante el semestre correspondiente y la descripción completa del proceso de responsabilidad que les dio origen, en especial, indicando el valor del pago efectuado por la entidad; Número de acciones de repetición culminadas mediante sentencia, el sentido de la decisión y el valor de la condena en contra del funcionario si

fuere el caso; Número de acciones de repetición culminadas mediante conciliación con descripción del acuerdo logrado; Número de condenas y de conciliaciones por repetición pagadas a la entidad y su correspondiente valor; Número de llamamientos en garantía y de fallos sobre ellos indicando el sentido de la decisión.

Procedencia y Eficacia de la Acción de Repetición

En lo que respecta a la procedencia y eficacia de la Acción de repetición dentro de la Fiscalía General de la Nación, los resultados no son para nada satisfactorios.

Para que la Acción sea procedente debe cumplir ciertos requisitos que no entendemos si de pronto el comité de conciliación de la entidad no los conoce o nos tiene claros pero se puede evidenciar que se cometen errores en el momento de iniciar la respectiva demanda de acción de repetición.

La Sección Tercera del Consejo de Estado recordó que dicha acción tiene como propósito el reintegro de los dineros por los daños antijurídicos causados como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex servidor público e incluso del particular investido de una función pública, Así las cosas, la alta corporación judicial precisó que la prosperidad de este mecanismo de control está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos:

1. La existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente.
2. El pago de la indemnización por parte de la entidad pública.
3. La calidad del demandado como agente o exfuncionario del Estado demandado.
4. La culpa grave o el dolo en la conducta del demandado.
5. Que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.

Es en razón a estos requisitos y verificando un reporte de la Contraloría General de la Nación a corte diciembre de 2.016 en el cual se consigna que (8) acciones de repetición que se intentaron instaurar no fueron admitidas por no cumplir estos requisitos.

Preocupa muchos más , que en el mismo informe de la entidad supervisora , está requiere a la Fiscalía General de la Nación a la actualización de la información en lo que a las acciones de repetición se refiere, toda vez que no se encontraba organizada ni centralizada la información, respecto a radicación de las demandas, estado y fechas. Sin embargo, ésta información sigue presentando inconsistencias y no permite un control adecuado. (Contraloría General de la República, 2015)

El comité de Conciliación de la Fiscalía evidencia grandes deficiencias en la parte de liquidación de la conciliaciones; Ya que la Contraloría evidenció deficiencias en el proceso de liquidación de la conciliación informada por el Juez 4° Administrativo del Circuito de Armenia, lo que conlleva a que se produjera un fallo con contenido económico, por debilidades de control interno en la defensa judicial al realizar la liquidación para el pago de la conciliación. Sin embargo si se encuentra que del año 2015 al año 2016 se presentaron más conciliaciones respecto de un año con el otro, de 9 en el año 2015 se pasó a 22 en el 2016.

La Contraloría General de igual forma reporta que las cuentas contables (cuentas por pagar sentencias) presentan serias diferencias lo anterior, evidencia deficiencias de seguimiento y control a los procesos judiciales a cargo de la entidad e inobservancia del Capítulo V del Título II del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, el cual señala el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales, y embargos decretados y ejecutados sobre las cuentas bancarias.

Por otra parte según reportes de la Dirección Jurídica de la misma entidad durante los años 2015 y 2016 la causa por la cual más fue demanda la Entidad se le atribuye a las demandas por Reparación Directa.

La Reparación Directa, es una herramienta jurídica por medio de la cual se da la posibilidad a la persona o personas que han sufrido un daño o perjuicio, de poder obtener el resarcimiento mismo por medio de la jurisdicción contenciosa administrativa. Lo que se busca con esta acción es la indemnización del daño causado al administrado o a sus bienes con ocasión del cumplimiento de la actuación de la administración.

Esto que quiere decir, que en el uso y ejercicio Constitucional y lícito de sus funciones, La Fiscalía General de la Nación ha llegado a perjudicar a personas o ciudadanos y que con base al carácter de estado social de derecho consagrado en nuestra constitución política ya que esta figura brinda las garantías institucionales a los derechos e intereses de los administrados, se les deben respetar tales garantías y derechos, y en vista de estos postulados constitucionales es que se genera la demanda en contra de la Nación,

Están legitimados para ejercer la Acción de Reparación Directa todas las personas que hayan sufrido un daño en cualquiera de sus modalidades (material, moral, fisiológico, etc.).

Entendemos entonces a la legitimación activa en esta acción como la aptitud que la ley le otorga a una persona para reclamar, frente al estado, el reconocimiento de su derecho.

En caso de que se carezca de legitimación no da a lugar a que se dicte sentencia inhibitoria ya que este elemento no es un requisito formal de la demanda sino material por lo cual el juez debe decidir de fondo sobre el asunto y declarar la absolución del estado en la responsabilidad que se le imputa.

Aunque lo normal es que la legitimación activa la ejerza el particular puede suceder que una entidad pública sea quien incoar la acción para obtener el reconocimiento de los perjuicios.

Caducidad de la acción: La acción de reparación directa tiene una caducidad de dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajos públicos o por cualquier otra cosa.

Elementos para declarar responsabilidad, Como principio en el establecimiento de la responsabilidad estatal se deben probar: El daño, La culpa y el Nexo Causal

Daño: Primer elemento de la responsabilidad, es toda afrenta o menoscabo a la integridad de una cosa o persona. Causado por: Entidad pública, Particular en ejercicio de funciones públicas, Elementos para declarar responsabilidad.

El daño puede ocurrir por: Acción, Omisión, Operación administrativa, Ocupación temporal o permanente de inmueble.

Culpa: es un error de conducta que se delimita en una falta de prudencia. La culpa se ha entendido por la jurisprudencia de manera abstracta, esto quiere decir que se analiza el comportamiento externo del autor frente a un modelo de conducta, a forma de medición, para saber cuál sería la conducta correcta.

El nexo Causal: Es la relación directa y sin trabas entre el daño y la culpa como un vínculo de acción y efecto. Relación consecuencial entre la acción del estado y el daño causado.

Responsabilidad objetiva y subjetiva

- Responsabilidad objetiva: solamente atiende al daño causado, por esta razón aquel que lo causa debe pagarlo sin más consideraciones (deber de probar el daño).
- Responsabilidad subjetiva: para que nazca la obligación de indemnizar es necesario que el perjudicado acredite el factor subjetivo, esto es la culpa de la administración, si no lo prueba fracasan sus pretensiones indemnizatorias.

Respecto de la Reparación Directa que es la mayor causa por la cual es demandada la Fiscalía, llegando a representar el 82% del total de las demandas, podemos resaltar en el siguiente cuadro, los Hechos que más generan la respectiva demanda.

Tabla 1.
Hechos Generadores de la Acción de Reparación Directa.

Hecho Generador
Privación de la Libertad
Falla en el servicio
Pirámides
Otros

Nota: Fiscalía General de la Nación, Dirección Jurídica, 2015-2016.

Una Mirada a las Estadísticas de la Fiscalía General de la Nación

Efectuando una revisión a los datos y cifras estadísticas que se pudieron recolectar dentro de la investigación y respecto de la Fiscalía General de la Nación sobre el tema que estamos revisando, La acción de repetición. Podemos rescatar los siguientes datos y de los cuales se podrán generar criterios y opiniones respecto de las gestiones realizadas por la entidad.

Tabla 2.
Total Procesos Activos que Cursan en contra de la Entidad

Año	No Demandas	Valor Pretensiones
2015	15,123	35.938.688.032.092,10
2016	1,960	41.830.112.181.822,50

Nota: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2015-2016

De acuerdo a la tabla 2, de la vigencia 2015 a 2016 se evidencia un aumento de 1.837 procesos en contra de la entidad lo que equivale que de un año respecto al otro se presentó un aumento del 10.83% de demandas que se interpusieron.

Como se comentaba en el título anterior la mayor causa por la que más es demandada la Fiscalía es la Reparación Directa, convirtiéndose en el indicador más alto respecto de las demás acciones que se encauzan en contra de la entidad.

Tabla 3.
Comparativo Acciones de Reparación Directa 2015-2016

Año	No de Demandas
2015	12,322
2016	13,929

Nota: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2015-2016

Para el año 2015 la reparación directa significaba el 87 % del total de las demandas que se instauraron en contra de la entidad, ya para el año 2016 este indicador bajo cinco puntos, lo que significa que la Reparación directa para el año 2016 significó el 82 % del total de demandas, sin embargo sigue siendo un indicador muy alto, ya que demuestra que la entidad es demandada por daños que se le generan a la ciudadanía, como lo son perjuicios materiales, morales, fisiológicos, entre otros.

Siguiendo con el estudio de las cifras, y efectuando un análisis más exhaustivo dentro de este indicador, se ha podido encontrar que el hecho más generador de demandas dentro de la acción de Reparación directa, es la privación injusta de la libertad. Lo cual lo podemos comprobar de la siguiente manera:

Valor De las Pretensiones Solicitadas por los demandantes Discriminadas por Reparación Directa a Diciembre 31 de 2015

Tabla 4.
Valor De las Pretensiones Solicitadas por los demandantes por el hecho generador a Diciembre 31 de 2015.

Hecho Generador	Nº Demandas	Valor Pretensiones
Privación de la Libertad	9.731	12.584.985.896.661,30
Falla en Servicio	1.296	5.052.152.596.436,10
Pirámides	368	1.994.658.933.131,00
Otros	927	1.952.000.368.620,68
Total	12.322	21.583.797.794.849,10

Nota: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2015

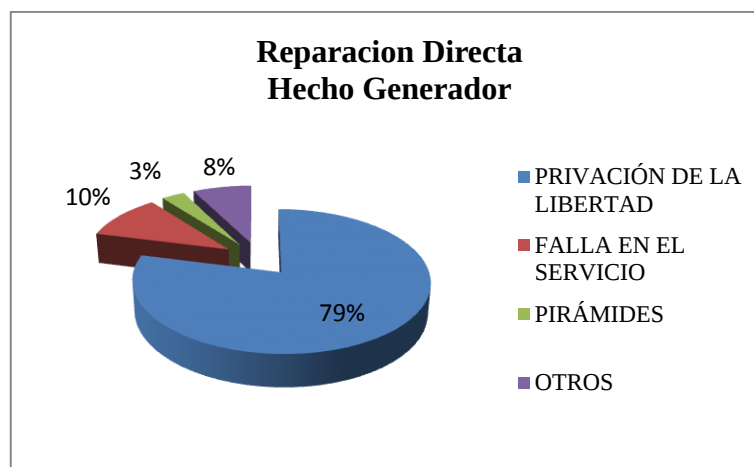


Figura 1. Reparación Directa Hecho Generador de la Acción año 2015.
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2015.

Para el año 2015, encabezando el índice por el cual es más demandada la entidad, lo representa con un 79% la Privación injusta de la Libertad y en una cierta medida regular con una proporción equivalente al 10% en el segundo puesto La Falla en el Servicio.

Tabla 5.
Valor De las Pretensiones Solicitadas por los demandantes Discriminadas por Reparación Directa a Diciembre 31 de 2016.

Hecho Generador	Demandas	Valor Pretensiones
Privación de la Libertad	11.103	13.889.628.228.228,40
Falla en el Servicio	1.402	8.940.987.938.290,78
Pirámides	368	1.994.658.933.131,00
Otros	1.056	2.591.941.211.069,52
TOTAL	13.929	27.417.216.310.719,70

Nota: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

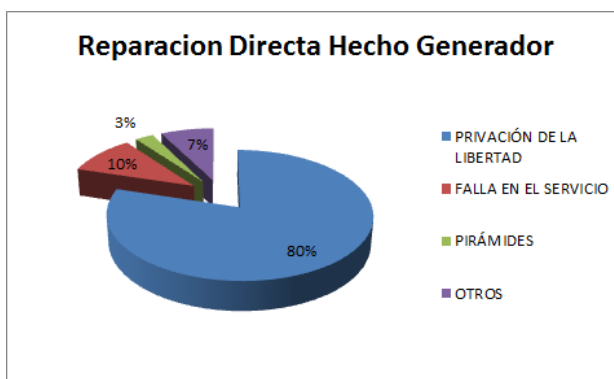


Figura 2. Reparación Directa Hecho Generador de la Acción año 2016.
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

Para el año 2016, la Privación injusta de la Libertad sigue encabezando el índice por el cual es más demandada la entidad con un 80% y La Falla en el Servicio continua en segundo lugar con la misma proporción del 10% del año anterior.

Respecto a la Privación injusta de la libertad podemos ahondar como primer punto que le corresponde al Estado por intermedio de sus autoridades la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, según lo dicta el mandato constitucional, tal protección debe cumplirse con inclinación a las normas legales, dentro de las limitaciones que tal facultad les otorga, pero sobre todo con un necesario respeto hacia los derechos humanos de las personas. En tales condiciones, si para investigar a algún ciudadano, lo detienen y privan injustamente de la libertad, y más aún lo someten, a tratos inhumanos y violatorios de sus derechos fundamentales, le corresponde al Estado responder por las actuaciones de sus agentes, cumplidas de tan censurable y reprochable manera.

La privación de la libertad puede ser justa o injusta; será justa cuando quien la padezca sea declarado judicialmente como responsable penal de la comisión de un delito; o será injusta cuando quien la padezca sea absuelto de responsabilidad penal, debido a que no fue posible demostrarle su autoría o participación en la realización del ilícito, bien sea porque se demostró plenamente su inocencia o bien sea en virtud del in dubio pro reo. (Toda duda razonable se decidirá a favor del imputado o enjuiciado). El elemento determinante, del carácter justo o injusto, de la privación, de la libertad, se basa en si quien la padeció, posteriormente fue declarado culpable o inocente, es decir el carácter de justo o injusto se difiere en el tiempo, pues no estamos juzgando la legalidad o ilegalidad de la medida en el momento en que fue dictada.

Ahora se revisaran las sentencias que fueron favorables para la entidad durante los años 2015 y 2016.

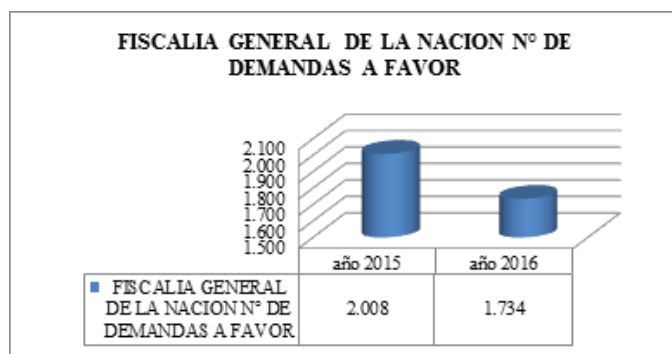


Figura 3. Demandas falladas a favor año 2015-2016.

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

Revisando detenidamente la gráfica podemos evidenciar que durante el año 2016 se perdieron 274 procesos más que en año 2015. Lo que significa que disminuyeron los procesos a favor de la entidad en un 14 %. Ya que en el año 2015 se tuvieron a favor 2.008 procesos.

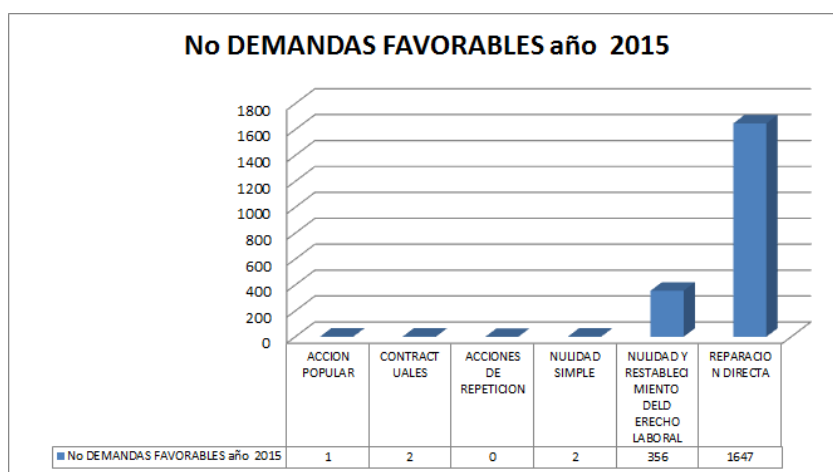


Figura 4. Número de Demandas falladas a favor año 2015 por hecho.

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2015.

De los 2.008 procesos favorables en el año 2015 para la Entidad, podemos encontrar que la acción sobre la cual más éxito se tuvo en los litigios, fue la Reparación Directa, lo cual significa que de todos los procesos ganados durante este año la reparación directa significó el 82%. Colocando en segundo lugar con un 17% a La nulidad y restablecimiento del derecho casos laborales. Nos animan estas cifras ya que la entidad o más bien la Nación se ahorró en términos de fondos 1.4 billones de pesos en estos procesos conquistados.

Nota. Pero con gran preocupación se evidencia que durante este año 2015 no se tuviera ningún caso de Acción de repetición a favor.

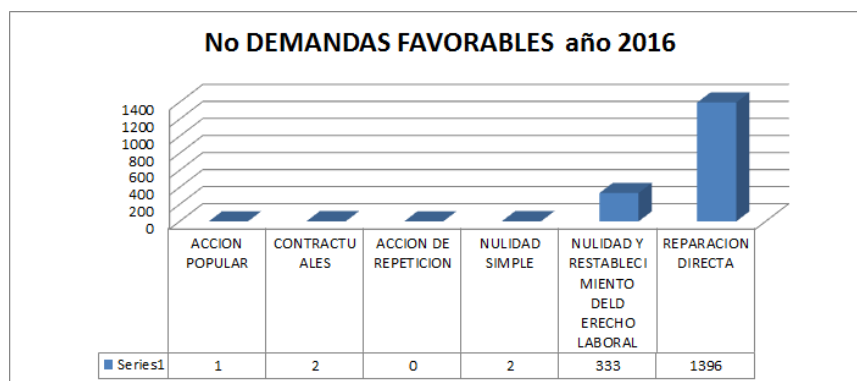


Figura 5. Número de Demandas falladas a favor año 2016 por hecho.

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

Para la vigencia del año 2016 podemos nuevamente encontrar que de las demandas que favorecieron a la entidad la acción que más tuvo protagonismo fue en los casos de Reparación Directa la cual represento el 80.5% del total de casos ganados; como segundo indicador que más representación tuvo fue la nulidad y restablecimiento de derecho en casos laborales que represento el 19.20% de los casos fallados a favor.

Sin embargo se debe hacer mucho énfasis que nuevamente y con gran preocupación lo denotamos, en lo que respecta a la Acciones de Repetición, no se tuvo ningún caso a favor durante el año 2016.

Durante los años 2015 y 2016 no se registró ningún caso a favor de Acción de repetición, Según reporte de la Contraloría General de la Nación, inquieta que en el año 2016 se intentaron entablar (8) acciones de repetición, pero las cuales fueron inadmitidas ya que presentaban serias fallas en sus sustento, no cumplían con los requisitos mínimos que la ley exige para su procedencia, lo que evidencia la falta de conocimientos respecto de la acción de Repetición, por parte del grupo jurídico de la entidad y más aún evidencias serias deficiencias de su Comité de Conciliaciones.

Ahora se revisaran las sentencias Ejecutoriadas y en firme, en contra de la entidad, esto quiere decir que estas sentencias ya deben ser canceladas y ya no admiten ningún otro recurso en su contra, para lo cual si se hubiera prestado atención a tiempo y hubieran sido revisadas con anterioridad se podido hacer menos gravoso su perjuicio en las arcas de la nación; para lo cual se habían podido ejercer medios alternativos de solución de conflictos como la conciliación, la transacción, entre otros.

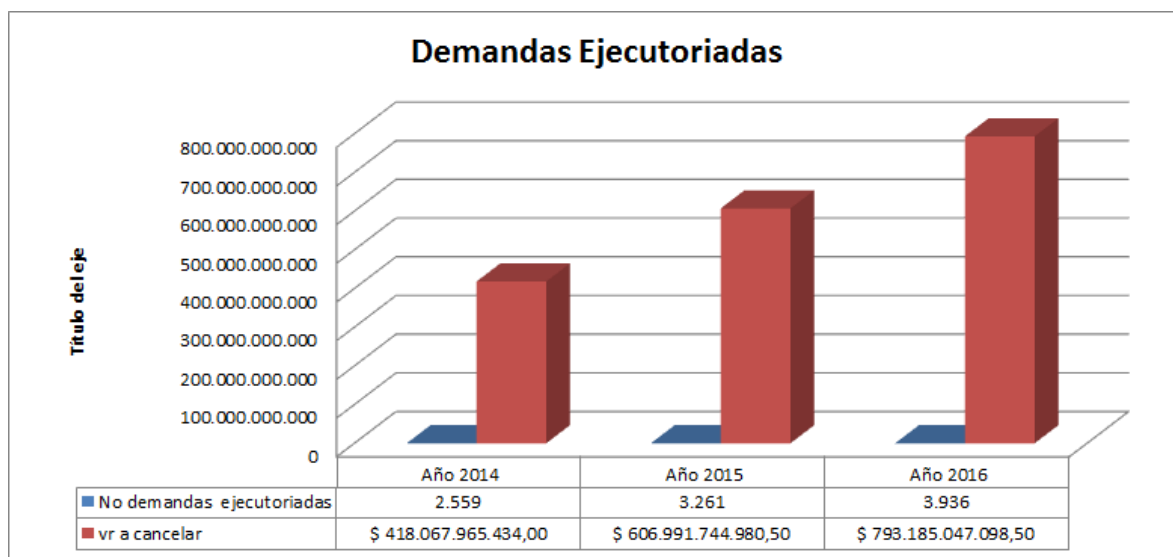


Figura 6. Comparativo número de Demandas ejecutoriadas y valor pretensiones años 2014-15-16.
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

Como se puede verificar en los últimos (3) años se ha presentado un aumento considerable de demandas falladas y ejecutoriadas en contra de la entidad, del año 2014 al año 2015 hubo un aumento de 702 procesos condenatorios, lo que equivale a un aumento del 24.43% en fallos negativos y por ende que ya se deben pagar a sus demandantes. En lo que a dinero se refiere en el año 2014 se debió pagar \$418. 067.965.434.00. Lo que evidencia que del año 2014 al 2015 se tuvo que pagar \$188.923.779.546.50 de más en condenas.

Ya para el año 2015 respecto al 2016, se evidencia un aumento del 20.69% de sentencias falladas en contra de la entidad, un aumento de 675 sentencias que ya se deben cancelar. Esto significa que en dinero se aumentó de \$ 186.193.302.118.00 respecto del año 2015 frente al 2016.

La tendencia es al aumento, tanto de procesos como de dinero en lo que respecta a las sentencias ejecutoriadas y que se debe cancelar. Cifras muy alarmantes para el presupuesto de la nación.

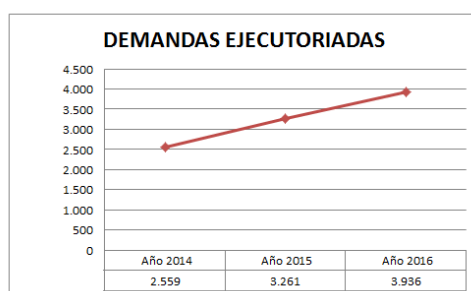


Figura 7. Número de Demandas ejecutoriadas años 2014-2015-2016.
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

Respecto del año 2015. Se puede encontrar que la acción por la cual más fue condenada la entidad fue la Reparación directa, representando el 91.44% respecto del total de demandas ya falladas que se tuvieron en contra respecto de las cuales no hubo más recursos. Y por lo cual se tuvo que pagar \$530.109.514.778.50.

Acción	N° Demandas	Valor Pretensiones
Acción De Grupo	1	635.208.968,00
Acción Popular	1	1.071.200,00
Conciliación Prejudicial	9	1.096.843.239,00
Contractuales	5	298.095.451,00
Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho Laboral	263	74.851.011.344,00
Reparación Directa	2.982	530.109.514.778,50

Tabla 6. Valor De las Sentencias condenatorias por Acción a Diciembre 31 de 2015

Respecto del año 2016. Podemos evidenciar que la Acción de Reparación Directa continua siendo la mayor acción por la cual se condena a la nación, para este año represento el 92.30% del total de sentencias falladas en contra y ejecutoriadas. En términos de dinero equivalió para la nación tener que pagar \$717.665.083.163.50.

Acción	N° Demandas	Valor Pretensiones
Acción De Grupo	1	635.208.968,00
Acción Popular	1	1.071.200,00
Conciliación Prejudicial	22	3.457.313.716,00
Contractuales	6	298.095.451,00
Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho Laboral	273	71.128.274.600,00
Reparación Directa	3.633	717.665.083.163,50

Tabla 7. Valor De las Sentencias condenatorias Discriminadas por Acción a Diciembre 31 de 2016

Podemos rescatar que del año 2015 al año 2016 se presentó aumento en las conciliaciones Pre judiciales, 13 casos más en el año 2016 respecto del anterior. Lo que significa un aumento del 144% con el respectivo ahorro que para la nación trae y significa poder , economizar tanto en recursos humanos, dinero como en tiempo y demás.

La sola Acción de Reparación Directa durante los años 2015 y 2016 acumulo 6.615 procesos condenatorios que le significo a la nación tener que desembolsar la suma de \$1.247.774.597.942.00 (Un billón doscientos cuarenta y siete mil setecientos setenta y cuatro millones quinientos noventa y siete mil novecientos cuarenta y dos pesos).

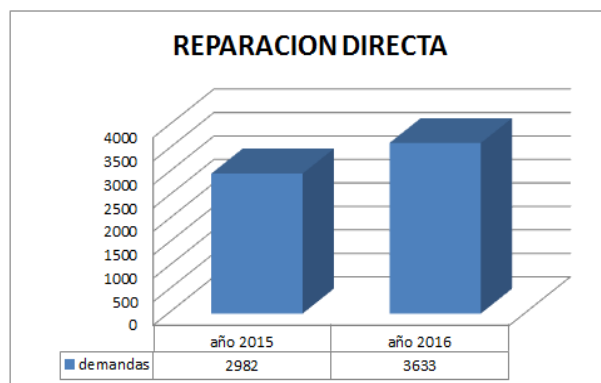


Figura 7. Número de Demandas años 2015-2016.

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016.

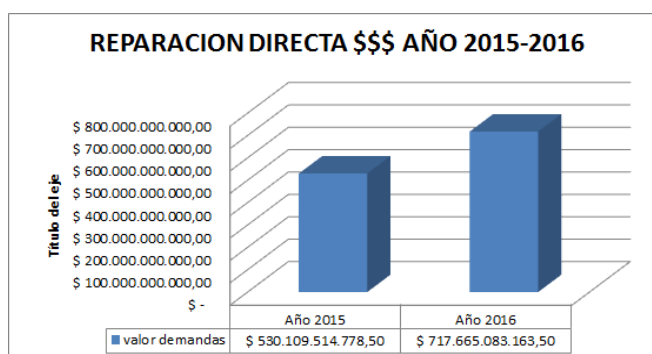


Figura 8. Número de Demandas valor cancelado años 2015-2016.

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016

Pasemos a hacer un análisis frente a las demandas en las que fue condenada la entidad, sentencias ejecutoriadas y las Acciones de repetición.

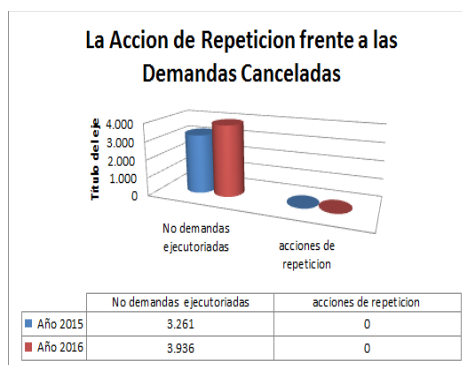


Figura 9. Número de Demandas canceladas años 2015-2016 frente a la acción.

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016

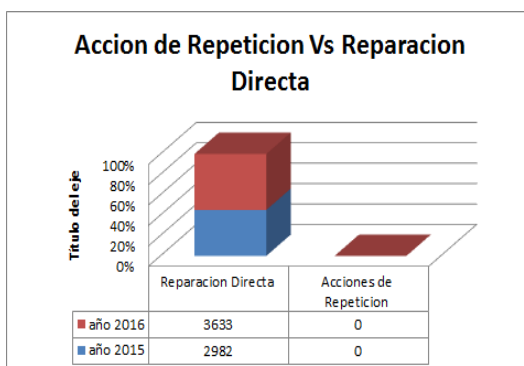


Figura 10. Número de Demandas canceladas años 2015-2016 frente a la Reparación
Fuente: Fiscalía General de la Nación, Oficina Jurídica, 2016

Figura 9. Estas cifras no son para nada alentadoras, durante los años 2015 y 2016 la entidad en total perdió 7.197 procesos que sobre los cuales ya no se pueden ejercer los recursos pertinentes o ya siendo interpuesto estos no prosperaron, es decir que son sumas de dinero que si o si, ya se deben cancelar.

Se enfocara el análisis en lo que respecta a la Reparación Directa que como no se ha comentado en anteriores párrafos, esta acción constitucional, prevé que las personas o administrados que sufrieron daños o perjuicios por la administración, les sean reparados dichos daños. Por medio de esta acción de reparación es que la entidad es más demandada y condenada. Por esta parte se evidencian la pobre gestión que la entidad sobre el referente hace, en la búsqueda de recuperar los fondos que se han debido cancelar por la nación productor de actuaciones irregulares u omisiones de sus agentas y que producto de este actuar negligente se vio perjudicada la entidad y seguidamente la nación.

Las cifras dan cuenta de que en el año 2015 de 2982 procesos que se perdieron por la causa de la Reparación directa, en dinero equivalentes a casi quinientos treinta y un mil millones de pesos no se recibió ningún peso por acciones de repetición.

Para el año 2016 de 3.633 procesos que se perdieron y que por ende se debieron cancelar aproximadamente 718.000 millones de pesos, de igual forma no se recibió ni un peso producto de acciones de repetición.

Y la grave tendencia que se deslumbra es que las demandas siguen en aumento, las condenas siguen en aumento, pero las acciones de repetición en contra de los funcionarios no se ve que sean un factor de ingreso por tratar de recuperar algo del total de dineros que día a día la nación debe desembolsar producto de dichos fallos condenatorios.

Papel y Compromisos de la Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación, como organismo investigador más importante de Colombia, le corresponde de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Esto que decir que en cada proceso investigativo que delante o que decida iniciar debe dirigir, coordinar, controlar y ejercer la verificación sobre las indagaciones y el desarrollo de dicha investigación; todo esto para el éxito de la audiencia del juicio oral, donde se llevara a cargo la revisión de la captura, la imputación de cargos y si es el caso la imposición de medidas de seguridad. Es un todo que amerita que cada fase

sea evaluada y revisada, controles de calidad y de gestión, para que, el producto final, sea un proceso investigativo con una calidad de pruebas y criterios facticos que den cuenta de la culpabilidad o no de determinado persona. Ante todo guardan el respecto a los derechos y garantías que de las personas se desprenden y les abriga la Constitución y ley.

Es un proceso que amerita que en cada paso y etapa se estén presentando todos los juicios de responsabilidad, ecuanimidad, profesionalismo, ética y demás valores que exige esta rigurosa labor en sus funcionarios y agentes.

En lo que respecta a un punto muy importante, y que se evidencio en el análisis y revisión de datos en el capítulo anterior, en él se hacía referencia respecto de la Privación injusta de la libertad y del gran peso que ejercía dentro de las demandas de Reparación directa que contra la entidad se efectuaban.

La Fiscalía General de la Nación está exhortando a los fiscales de su entidad para que en los procesos que se encuentren adelantando y que según el fundamento probatorio y de ley y si el caso lo requiere y si en realidad se amerite, se solicite la medida de aseguramiento consistente en detención intramuros o detención domiciliaria; pero que de una u otra manera estén siempre apegados a los principios Constitucionales, artículo 28, la Ley (arts. 295 y ss. de la Ley 906 y artículo 2 de la Ley 65 de 1993) y la jurisprudencia constitucional (en especial, las sentencias T-827 de 2005 y C-1198 de 2008 de la Corte Constitucional) todo lo anterior en pro de salvaguardar y respetar las garantías y los derechos de las personas que se les pretendan imputar y solicitar las respectivas medidas. En lo que respecta a privación injusta de la libertad no solo se deriva de la providencia que decretó la medida de aseguramiento, sino del proceso penal en su conjunto, incluyendo las demás decisiones adoptadas, así como las actuaciones de las autoridades de policía judicial y de la fuerza pública que sirven de fundamento para la adopción de las decisiones de la investigación.

Para los casos en los cuales se solicite la medida de detención en centro carcelario o detención domiciliaria, su determinación y solicitud se deben basar en criterios legales y no personales, sin perjuicios, en forma imparcial, ni sobre pruebas fundadas o inexistentes por el contrario guardar prioridades respecto de que la persona si es un peligro a la comunidad, al proceso o a la víctima, o si hay la probabilidad de fuga.

De una u otra manera el papel de la Fiscalía General de la Nación en el plano nacional como máximo ente investigativo y acusador penal es de vital importancia, que dicha compromiso trae consigo una cantidad de responsabilidades ya que tiene en sus manos la capacidad de llegar a determinar el futuro jurídico de una persona, y dictar cual puede llegar a ser la responsabilidad o no de una persona en una actuación penal.

Por lo cual debe asegurar que sus procesos cuenten y estén blindados de cualquier error o falla, que sus agentes sean respetuosos de la dignidad humana y de los derechos de sus administrados, y así llegar a evitar que de cualquier modo se puedan violar las garantías y derechos de la persona o personas que estén siendo indiciadas en un proceso investigativo.

De él plan estratégico que la entidad ha puesto en marcha para la vigencia 2016-2020 escasamente se puede rescatar que la entidad desea mejorar en sus procesos investigativos y acusatorios; Desea capacitar a todos sus funcionarios y pretende dotarlos con recursos tecnológicos, con excelentes y remodeladas instalaciones físicas y buenos puestos de trabajo; por lo cual el funcionario se motivara y alcanzara estándares de resultados óptimos.

La entidad se encuentra comprometida a velar por el respecto de los derechos y las garantías que cada persona tiene dentro de un proceso investigativo. Pero sin embargo de la Agencia de Defensa jurídica en sus cartilla “Privación injusta de la libertad: entre el derecho penal y el derecho administrativo”, se reitera que la cantidad de personas que son enviados a centro de reclusión sigue en aumento y que el soporte legal por el cual se efectúa tal solicitud no es el adecuado, es por ello que la agencia de defensa hace un llamado a todas las autoridades para que en cada proceso en el que sea necesaria la detención, se verifiquen todas las exigencias que el trámite requiere, y que sea evacuado punto por punto atendiendo las garantías y derechos de cada una las personas. Abolir radicalmente las malas prácticas de algunos de sus agentes, respecto a detener arbitrariamente a las personas, sin fundamento jurídico, son retos que la administración se debe poner y trabajar para que este índice baje progresivamente, ya que el Estado debe procurar porque sus autoridades, como es el caso de la Fiscalía General de la nación, sean responsables y cumplidoras de todas las garantías y derechos constitucionales, que avalan el estado social de derecho.

Resultados

Que aunque la finalidad principal de la acción de repetición es la Protección del Patrimonio Público, se evidencia que este fin no se está cumpliendo a cabalidad. Ya que el espíritu de esta norma es poder recuperar los dineros que el estado ha debido cancelar producto de indemnizaciones dadas por el actuar irregular de sus agentes, pero los resultados al activar la acción no son nada satisfactorios, dan cuenta de ello que durante los años 2015 y 2016 la entidad no ha recuperado ni un centavo en lo que ha esta acción se refiere.

De los requisitos que exige la ley para su procedencia, se evidencia que los comités de conciliación no los conocen en su totalidad, ya que en el momento de entablar las respectivas demandas, algunas son inadmitidas por la falta de alguna de estas exigencias o no cumplen a cabalidad el requerimiento solicitado y por otra parte desconocen la oportunidad para presentar la acción. Por ejemplo, es el demandante (entidad) a quien le corresponde demostrar la situación fáctica que afirman, por lo cual con la demanda deben adjuntar el material probatorio que demuestre que la condena se originó por la acción u omisión del agente. Y se ha visto que en ocasiones no presentan la demanda a tiempo dejando vencer los respectivos términos.

La acción de Repetición, pretende ser es un medio de control de la actividad administrativa y de los trabajadores del estado, en gran medida no lo ha podido lograr, por su mala procedencia en ocasiones resulta inoperante, ya que algunos funcionarios o ex funcionarios se apoyan en prácticas irregulares para no atender el llamado que les hace la entidad a responder, un ejemplo de ello es que el funcionario se insolventa cediendo o transfiriendo sus bienes a un tercero para que en el momento de llegar a responder se excuse diciendo que no posee como responder ante la entidad.

Ya en menor medida si se puede admitir que es un control vía negativa que a través del castigo pecuniario a las personas que ejercen, ejercieron funciones públicas, se ha podido obtener que las mismas sean más conscientes y disciplinadas, y desarrollen sus funciones a cabalidad y así eviten llegar a cometer conductas representativas de daños a los particulares y que requieran de indemnización por parte del estado.

La Fiscalía General de la Nación, reafirma que es una entidad que se preocupa por el buen funcionamiento de la ley y de sus principios rectores, y que entiende y es consciente de las demandas que se reciben en su contra, pero dentro del plan que ha implantado para el periodo 2016- 2020 no clarifica ni concreta que planes y de qué manera los piensa desarrollar en pro de la disminución y control de las demandas condenatorias que recibe periodo tras periodo. Lo anterior ya que informa que desea efectuar planes dentro de la entidad pero que con una filosofía de austeridad, darle el mejor y más óptimo manejo a los recursos los que en la actualidad cuenta.

Se evidencia que dentro de la entidad hay necesidades que se deben atender y priorizar pero como se mencionó anteriormente no es posible que esto ocurra a corto plazo ya que la entidad se encuentra en una reforma institucional que bajo el principio de austeridad estratégica, que pretende aumentar el manejo racional e inteligente de los recursos , es decir trabajar con el mismo presupuesto de vigencias anteriores; lo que preocupa ya que se debe invertir en asuntos administrativos muy importantes, que si no se atienden a tiempo, no van a mostrar resultados positivos respecto a este fenómeno; dentro de estas necesidades podemos resaltar , sus funcionarios se quejan de las altas cargas de trabajo y de la falta de recursos para poder desarrollar sus funciones,

falta de capacitación , crear un modelo de gestión humana , mejorar la planta física y los sitios de trabajo, exceso de trámites internos, entre otros puntos a resaltar.

El comité de conciliación de la entidad, se debería revisar tanto en su estructura como en su funcionalidad, ya que presenta serias deficiencias en su actuar; ya que las gestiones que ha realizado no van acordes a la actualidad jurídica de la entidad; en lo que respecta a acciones de repetición no se evidencia su gestión, se presenta una cantidad muy alta de sentencias condenatorias ya ejecutoriadas pero el porcentaje de acciones de repetición frente a esas demandas es muy bajo. Como se ha revisado uno de los fines de la acción de repetición es poder recuperar las cantidades de dinero que se han debido pagar producto de las sentencias condenatorias, pero en lo que respecta a este fin, el comité de esta entidad en lo que se refiere a los años 2015-2016 años no ha podido recuperar un solo centavo del total de fondos que se han cancelado. Por otra parte la Contraloría General de la Republica da cuentas de que del poco porcentaje de acciones de repetición que la entidad han interpuesto y del desconocimiento que sobre la acción se tiene , ya que (8) acciones han sido inadmitidas por no cumplir los requisitos que exige la ley o por estas incompletas. Lo que nos genera serias dudas por una parte respecto de que los miembros del comité si están preparados académicamente y profesionalmente para ejercer las funciones que les atañen y si tiene conocimiento total de la acción.

De acuerdo a las falencias que se han encontrado en la misión del comité de conciliación y frente a estas rarezas no se pudo hallar información alguna respecto a que las entidades de control hayan adelantado procesos disciplinarios en contra de los miembros del Comité de conciliación.

Un punto muy importante también para resaltar, lo hace La Contraloría General de la Republica, quien le hace un llamado al Ministerio Publico, para que cumpla con su legitimación legal, según el artículo 8º de la Ley 678 de 2.001, el cual dicta, que si la acción no fuere interpuesta por la entidad respectiva, la Procuraduría General de la Republica podrá ejercitar la Acción.

El acompañamiento de la Agencia Nacional para la defensa Jurídica, es muy pobre y no pasa a ser más que un simple acompañamiento; la entidad por instrucciones misionales y de sus directores, se concentra en procesos de gran importancia, que generan un alto riesgo para el presupuesto de la nación y que ameriten de su presencia en ellos. Participa judicial y extrajudicialmente con la tarea de tratar de minimizar los costos que se puedan generar para la nación en dicho procesos.

Se le ha guiado respecto de recomendaciones y sugerencias para que la entidad disminuya los riesgos de ser demanda y a la vez le ha dictado premisas en la prevención del daño antijurídico. La agencia le ha solicitado al comité de conciliación de la entidad que los invite a formar parte en las sesiones en las cuales deban decidir respecto de la procedencia o no de las acciones de repetición.

La Agencia de defensa del estado, en cabeza de su director y a través de los reportes periódicos que las entidades deben enviar a la entidad, han podido identificar un fenómeno que va en aumento y preocupa considerablemente a las arcas de la nación, esto hace referencia a organizaciones delictivas de abogados que se dedican a demandar al estado; son grupos de profesionales del derecho que ante cualquier novedad están prestos a entablar demandas en las cuales exigen

exorbitantes sumas de dinero en sus pretensiones. Por lo cual se ha solicitado por parte de la agencia sean investigados estos abogados y se compulsen las respectivas copias ante el Consejo Superior de la Adjudicataria para que tome las medias del caso. De la misma manera se ha recomendado al legislador para que tramite leyes que limiten y controles las demandas que en contra de la nación se pretendan iniciar, ya que según dicha agencia, en la actualidad se presenta una relación desequilibrada respecto de los demandantes y la nación; Ya que la nación no cuenta con herramientas jurídicas favorables que permitan hacer una defensa técnica, equitativa, justa e igualitaria ante su contendor.

La Agencia adelanta un proyecto muy ambicioso en cuanto a la Conciliación, “Desarrollar un modelo costo beneficio de la conciliación” en cabeza de la DPE, que tiene como meta generar una plataforma en ambiente web que a partir de un modelo matemático y uno probabilístico arroje información sobre el costo efectividad de la conciliación para coadyuvar en la toma de decisiones sobre la conciliación en cada caso.

La acción de repetición dentro de la entidad, no presenta una buena evaluación, y dan cuenta de ello los reportes de la Contraloría General en los que se encuentra que la entidad no posee la información organizada ni centralizada en lo que a las acciones de repetición se refiere; Presenta deficiencias en las liquidaciones de las conciliaciones, las cuentas contables de la entidad (cuentas por pagar sentencias) presentan serias diferencias, lo anterior, evidencia deficiencias de seguimiento y control a los procesos judiciales a cargo de la entidad.

Se pudo identificar que la acción por la cual más demandan a la entidad es la acción de Reparación Directa y dentro de la acción el hecho por el cual se acrecientan estas demandas es la privación injusta de la libertad.

En lo que se refiere al análisis de las cifras, se pudo encontrar que del año 2015 al año 2016 se presentaron 1.837 demandas adicionales respecto de un año con el otro. Lo que significa en términos de porcentaje un aumento del 10.83% de incremento en los procesos quejosos en contra de la entidad.

En lo que respecta a la Reparación Directa se pudo evidenciar que es una acción que predomina respecto de las demás causas por las cuales es demandada la entidad. Para los años 2015 y 2016 el índice de esta acción sobrepasa el 82% del total de las demás acciones.

La privación injusta de la libertad equivale en el año 2015 al 79% y en el año 2016 al 80% del total de la acción de Reparación Directa como el hecho generador por el cual es más demandada la entidad.

Por otra parte se pudo hallar que la entidad en el año 2015 presento 2.008 fallos a favor y que estos para el año 2016 bajaron un 14%, ya que solo se tuvieron 1.734 casos ganados en el año 2016. Y que de los fallos a favor el concepto que más hace peso en los resultados son los casos de Reparación directa.

Sobre esta parte podemos concluir, que de la misma forma como la entidad es demandada por la acción de reparación directa, la entidad también gana un porcentaje bien alto respecto de casos

de este mismo tipo. Y se reitera que el hecho por el cual más se demanda a la entidad y también por el cual se ganan procesos es el hecho generador la detención injusta de la libertad.

La conciliación prejudicial presenta un buen desempeño, de 9 casos en el año 2015 aumento a 22 en el año 2016. Esto es una gran noticia a nivel patrimonial ya que se advierte una pequeña luz dentro de las grandes pérdidas que la entidad presenta respecto a las demandas. Da cuentas de que algo se está haciendo, no es muy representativo pero es una muestra de que si las condiciones y los esfuerzos se dan se pueden conseguir grandes resultados. Ya que sin embargo las cantidades de dinero que se desembolsaron durante los años 2015 y 2016 son muy altas. Las sumas de dineros que se debieron pagar por motivo de solo la reparación directa dentro de los dos años analizados suman más de un 1.2 billones de pesos y los procesos que en la actualidad cursan en contra de la entidad presentan unas pretensiones extremadamente exageradas.

Durante los años 2015 y 2016 la entidad perdió 7.197 casos, en los cuales no ejerció los respectivos recursos o si los ejercieron estos no fueron productivos.

La Agencia de defensa Jurídica, en sus respectivas circulares, hace constantes llamados para que la entidad priorice la concientización en la preservación del respeto de las garantías y derechos de las personas que se pretende investigar. La entidad tiene claro que los debe hacer y que de la mano de sus funcionarios lo va a lograr; pero sin embargo se debe comprometer mucho más con esta anomalía. Para poder adelantar planes de capacitación a sus funcionarios, actualizar sus recursos tecnológicos, planta física, plan de gestión y evaluación del personal; debe invertir fuertes sumas de dinero, pero su política de austeridad estratégica se convierte en una barrera que le impide comprometerse.

Conclusiones

La Fiscalía General de la Nación ejerce una pobre defensa de los intereses de la nación, ya que no pone en práctica la acción de repetición constantemente.

Presenta falencias en cuenta a la capacitación y preparación de los miembros del comité de Conciliación de la entidad.

Debe incentivar mucho más en la práctica de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como lo es la conciliación pre judicial y extrajudicial, por medio de la cual se pueden llegar a economizar grandes cantidades de dinero, respecto de las crecientes y elevadas pretensiones que en las demandas se le está exigiendo actualmente .

Se deben solicitar adiciones presupuestales para que pueda invertir dentro de la entidad, tanto en personal como en los recursos y herramientas que su actividad le exige y le amerita contar con ellos.

Debe efectuar procesos de convocatorias, concursos de ingreso y ascenso, para así poder implementar el régimen de carrera dentro de la entidad y poder contar con personal idóneo y competente para el desarrollo de las funciones. Y que sus empleados sean más de planta y no contar con un porcentaje tan alto de personal en condición de provisionalidad. Con ello incentivara a sus agentes y funcionarios, se generara más estabilidad, aumentara la eficiencia y el sentido de pertenencia de sus empleados.

La entidad debe invitar a la agencia Nacional de Defensa Jurídica a formar parte de los comités de conciliación, con miras de un mejor asesoramiento en lo que a la acción de Repetición concierne.

Los compromisos de la Entidad deben ser más concretos y reales, ya que solo entrega intencionalidad pero no actuar concreto y preciso de los planes y acciones que desea adelantar en pro de la recuperación, custodia y mejora del patrimonio de la nación.

Sería conveniente verificar la viabilidad de extraer los comités de conciliación de las entidades, y generar un estamento independiente y autónomo, entidad que ejerza las funciones que en la actualidad ejercen los comités de conciliación, y con ello se generaría más transparencia, se evitaría el conflicto de intereses y se recuperarían mucho más fondos de los que se recuperan hoy en día.

Bibliografía

- Consejo de Estado - Sección Tercera, exp. 28448 (Consejo de Estado - Sección Tercera 31 de agosto de 2006).
- Consejo de Estado, Expediente número 222888 (Consejo de Estado de Colombia 05 de Febrero de 2004).
- Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 11001032600020130010800 (48016) (Consejo de Estado Sección Tercera 27 de Agosto de 2015).
- Consejo de estado- Sección Tercera, 1100103260002009000700 (36310) (Consejo de estado- Sección Tercera 24 de Febrero de 2016).
- Consejo de Estado, Sección Tercera., Auto 25000232600020040066601 (47782), (Consejo de Estado, Sección Tercera. 13 de Octubre de 2013).
- Constitucion Politica.* (1991). Bogota.
- Constitucion Politica art 20 art 33.* (1886). Bogota.
- Contraloria General de la Republica. (2015). *Analisis de la aplicacion de la accion de repeticion en las entidades del sector defensa, justiciay seguridad 2010-2014.* Bogota: Contraloria General de la Republica.
- Decreto 1214 (Presidencia de la Republica 29 de Junio de 2000).
- Decreto 1716 (Presidencia de la Republica 14 de Mayo de 2009).
- Enterria, e. G. (2007). *PRINCIPIOS NUEVA LEY EXPROPIACION FORZOSA.* Madrid: S.L. CIVITAS EDICIONES.
- Fiscalia General de la Nacion. (2016). Plan estrategico 2016-202. Bogota.
- Fiscalia General de la Nacion. (30 de 10 de 2017). Obtenido de <http://www.fiscalia.gov.co>
- Ley 640 (Congreso de la Republica 5 de Enero de 2001).
- Ley 678 (03 de Agosto de 2001).
- Ley 734 (Congreso de la Republica 05 de Febero de 2002).
- Naciones Unidas Oficina contra La Droga y el Delito. (2008). *Planeacion de la Investigacion y Plan Metodologico.* Bogota: Scripto ltda.
- Procuraduria General de la Nacion. (2007). Cirdular 011. Bogota.
- Sentencia, C-644 (Corte Constitucional 31 de Agosto de 2011).
- Sentencia C-644 , Expediente D 8422 (Corte Constitucional 31 de agosto de 2011).