EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA, 2012 - 2016

JOHAN ANDRES GIRALDO UREÑA
JAIME RICARDO PÉREZ PEÑARANDA
CARLOS ARTURO RAMÍREZ NÚÑEZ

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO
SAN JOSÉ DE CÚCUTA
2018

EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA, 2012 - 2016

Autores:

JOHAN ANDRES GIRALDO UREÑA

JAIME RICARDO PÉREZ PEÑARANDA

CARLOS ARTURO RAMÍREZ NÚÑEZ

Proyecto de Trabajo de investigación presentado como prerrequisito para optar título de abogado

Docente:

ANDREA JOHANA AGUILAR BARRETO

Doctora

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO

SAN JOSÉ DE CÚCUTA

2018

TABLA DE CONTENIDO

TITULO 5

INTRODUCCION 7

1 PROBLEMA 8

1.1 Planteamiento Del Problema 8

1.2. Formulación del problema 9

1.3. Objetivos 9

1.3.1. Objetivo General 9

1.3.2. Objetivos Específicos 10

1.4. Justificación 10

2.1. Antecedentes 11

2.2. Marco Teórico 16

2.3. Marco Contextual 24

2.4. Marco legal 25

3. METODOLOGÍA 30

3.1. Paradigma de la investigación 30

3.2. Enfoque de la investigación 31

3.3. Diseño de la investigación 33

3.4. Fuentes de la Información 33

3.5 Técnicas E Instrumentos De Recolección De Información 33

3.6 Análisis y procesamiento de la información 34

3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 61

3.1. Resultados 61

3.1.1. Acción de repetición en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho comparado. 61

3.1.2. Caracterización de los procesos de repetición desarrollados entre 2012 - 2016, en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta. 65

3.1.3. Dificultades en el logro de la restitución patrimonial como medio de control, en los procesos adelantados en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta. 72

3.2 Discusión 76

CONCLUSIONES 80

RECOMENDACIONES 83

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 84

ANEXOS 88

Anexo 1. Ruta Metodológica 88

Anexo 2, MATRIZ DE ANÁLISIS DE REVISIÓN ESTADÍSTICA 90

Anexo 4. Matriz de Análisis Legal 93

Anexo 3. Acta de Validación 95

TITULO

EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA, 2012 - 2016

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Programa Académico de Derecho
Línea de Investigación: Derecho procesal, doctrina y jurisprudencia

EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA, 2012 - 2016

Autor: **Johan Andrés Giraldo Ureña**

Jaime Ricardo Pérez Peñaranda

Carlos Arturo Ramírez Núñez

Fecha: 30 de mayo de 2018

RESUMEN

Este proyecto de investigación va a determinar cuál ha sido la eficacia de la aplicación del medio de control de repetición en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 hasta el 2016, bajo el estudio del desarrollo normativo a la luz del derecho comparado, caracterizando las demandas incoadas por vía de este medio de control en los juzgados en mención, sus respectivos estados procesales, infiriendo las dificultades en el logro de la restitución patrimonial y a partir de allí, concluir si el medio de control de repetición es un mecanismo efectivo para la recuperación de los dineros públicos erogados por parte del Estado en atención a condenas impuestas por conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes.

Palabras Claves: Eficacia, patrimonio, acción de repetición, dolo, culpa grave.

INTRODUCCION

Esta investigación comienza a desarrollarse atendiendo la importancia que tiene la acción de repetición y su efecto en el ordenamiento jurídico colombiano, se presenta información sobre los antecedentes de la temática, resaltando su importancia y su desarrollo, en ésta fase se incluye el proceso evolutivo de esta herramienta a través de la historia hasta nuestra época actual.

Seguidamente, se realiza el planteamiento del problema de investigación, seguido de la preguntas de investigación; y de los objetivos del estudio tanto el general como los específicos; además, se plantean los alcances y límites de la investigación, la justificación del estudio, su aporte al estado, así como el desarrollo a otros países.

En el segundo capítulo se presenta el marco referencial de la investigación, el cual contiene antecedentes, definiciones y conceptos utilizados en la temática; de igual forma se presenta el marco teórico utilizado como soporte de la investigación, el cuál utiliza la metodología cualitativa; partiendo de un estudio sobre el tema a nivel mundial, también se encuentra en este capítulo el marco legal y allí se señala todo el conglomerado legal del sistema jurídico Colombiano. Posteriormente se presenta un estudio de soporte sobre el tema a nivel local, para el cuál se tuvieron en cuenta de cómo se desarrollaron esas investigaciones y se realizó un ejercicio de análisis donde se resumieron los hallazgos principales.

En el Capítulo III, se presenta el diseño metodológico de la investigación, definiéndose el tipo de estudio, la técnica de muestreo, el método para la recopilación de información. El capítulo cuatro se centra en la presentación del informe de investigación, para ello se utilizan una serie de instrumentos (Tablas comparativas), que permiten la explicación de los hallazgos encontrados a través de la aplicación del instrumento de consulta. El informe contiene un resumen cualitativo detallado de la información proporcionada por cada institución estudiada.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones que fueron fruto de la investigación, así como la bibliografía consultada y algunos anexos que se consideraron de vital importancia.

1 PROBLEMA

1.1 Planteamiento Del Problema

La organización político-administrativa del Estado colombiano tiene su fundamento normativo en la Constitución Política de 1991, la forma como está organizado, sus fines esenciales y los principios en los que se cimientan sus actuaciones. Entre dichos fines constitucionales están: servir a la comunidad, promover la prosperidad, garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, pero para que el Estado pueda alcanzar dichos fines, se crearon tres ramas del poder público, la rama legislativa, ejecutiva y judicial. Es así como el Estado a través de las actuaciones de sus entes materializan los fines constitucionales anteriormente mencionados.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se presentaron diversos proyectos de ley y se forjaron muchas discusiones en cuanto a si se debía incorporar a la nueva Carta Magna la responsabilidad del Estado derivada de sus actuaciones. Se optó por incorporar el artículo 90 constitucional donde se estipuló que:

> El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.
> En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste. (Const., 1991, art. 90)

En vista de la responsabilidad que soporta, el Estado ha sido demandado para que responda por todas aquellas consecuencias antijurídicas que los particulares no están obligados a soportar. En algunas ocasiones, es condenado a pagar altas sumas de dinero por resultados que se dieron por el inadecuado proceder de sus funcionarios, por lo que sería apropiado que al funcionario que actuó con dolo o culpa grave se le repetirían los dineros gastados. Sin embargo, esto no se ha desarrollado de esta manera y han sido las críticas de

los estudiosos e investigadores del tema, como lo estableció (Ortega, 2001, p.65) la acción de repetición se ha convertido en un espejismo jurídico.

Para remediar esto, se reguló mediante la ley 678 de 2001 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo una forma de recuperar los dineros del erarionacio, que por dolo o culpa grave de sus funcionarios se, o cualquier otra forma donde se condene a pagar una suma de dinero perdieran; la acción de repetición.

Mediante proveído C-832/2001 la Corte Constitucional definió esta acción de esta manera:

La acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por los daños antijurídicos que les haya causado.

No obstante, la hacienda pública sigue siendo afectada de gran manera y no está siendo recuperada por diversas circunstancias.

los Juzgados2°, 3° y 4° Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta .

1.2. Formulación del problema

¿Cómo ha sido la aplicación del a la luz de los procesos que por esta vía se adelantan o adelantaron 234AOrales ,la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?

1.3. Objetivos

1.3.1.

Analizar del a la luz de los procesos que por esta vía se adelantan o adelantaron 234AOrales Judicial ,estos Despachos

1.3.2.

Estudiarlel ordenamiento jurídico cno y en el derecho comparado

Caracterizar los procesos de repetición desarrollados entre 2012 - 2016, en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta.

Inferir las dificultades en el logro de la restitución patrimonial como medio de control, en los procesos adelantados en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta

1.4. Justificación

Durante años, el Estado colombiano ha sido condenado a pagar altas sumas de dinero como consecuencia de las acciones antijurídicas de sus funcionarios, incrementando de esta manera los costos generados con ocasión de las reparaciones realizadas por los perjuicios indemnizados. Cuando el reconocimiento patrimonial es consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de los funcionarios, la Constitución Política colombiana establece el deber de repetir contra estos. (Const., 1991, art. 90)

En virtud de lo anterior, mediante la Ley 678 de 2001 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se reguló el medio de control de repetición. A través de esta acción jurisdiccional el Estado está facultado para recuperar los dineros pagados en los supuestos de hecho que describe la norma, no obstante, no se evidencia que con la aplicación de estas normas estén retornando los dineros efectivamente pagados.

En esta investigación, se analizaron los posibles factores que han imposibilitado la efectiva aplicación de la norma y el no cumplimiento de la finalidad de la acción de repetición, partiendo de las instituciones propias del derecho procesal, la doctrina y la jurisprudencia, poniendo de presente la situación particular que se presenta en los Juzgados 2, 3 y 4 Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta, por lo que se estudiarán

procesos presentados desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 hasta el año 2016, estado de estos, posibles condenadas y, en caso afirmativo, valores retornados a través del referido medio de control, realizando así un crítica al cumplimiento del deber legal de repetir.

Este trabajo contribuye a iniciar una propuesta de investigación tendiente a generar espacios de análisis que favorecen al estímulo intelectual de los estudiantes, a fijar la posibilidad de aplicación de la norma y a desarrollar estructuras de pensamiento más complejas. Con esta investigación, de manera transversal se busca fortalecer la observación de las estructuras de administración regionales, mediante la real aplicación del medio de control de repetición, sus resultados tangibles, aspectos negativos, avances y dificultades de aplicación.

CAPITULO II

MARCO REFERENCIAL

2.1. Antecedentes

Incidencia de la inacción del derecho de repetición, sobre las sentencias de la CIDH contra el Estado ecuatoriano. Campbell Muñoz Fanny, 2016

En el ámbito internacional es de gran relevancia destacar la investigación elaborada por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (2016), dentro de la cual planteó como objetivo general establecer la incidencia de la inacción del Derecho de Repetición, sobre las Sentencias de la CIDH en contra del Estado ecuatoriano, por haber sido condenado al cumplimiento de la obligación de reparar, buscando de esta manera determinar su incidencia sobre el erario Nacional. Esta investigación se desarrolló utilizando un enfoque mixto, combinando las modalidades cuantitativa y cualitativa aplicadas a jueces y abogados en libre ejercicio, ahora bien, como resultado de esta investigación se evidenció la ineficacia de la Acción de Repetición en Ecuador, por tanto el autor propone la creación de una disposición normativa especial que reglamente tanto aspectos sustanciales como procedimentales. Este

antecedente permitirá analizar desde el punto de vista del derecho comparado los obstáculos de la Acción de Repetición y sus posibles correctivos.

La Acción de Repetición como mecanismo idóneo para determinar la responsabilidad del funcionario público. José María Gordillo Morales, 2010

Correlativamente, es necesario resaltar la investigación adelantada por la Universidad San Francisco de Quito (2010), el cual tiene por objeto demostrar que la acción de regreso es el mecanismo idóneo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y así recuperar el dinero del Estado, tratando de encontrar un componente eficaz para la recuperación del Erario Nacional, dicha investigación se estructuró bajo un enfoque descriptivo, analizando e interpretando las disposiciones normativas que reglamentan la materia. En ese orden de ideas, la autora concluyó que la acción de regreso no es eficiente en el Estado ecuatoriano, por ende, la tesina propone un proyecto de ley el cual disponga de un proceso coactivo directo que pueda acelerar el retorno de los dineros del Estado destinados al pago de indemnizaciones ocasionados por el funcionario público administrado. Dicha investigación podría servir como referencia, pues alimentaría una propuesta para una posible solución a los obstáculos procedimentales que atraviesa el medio de control de repetición en nuestro ordenamiento jurídico.

La Responsabilidad del Estado por la prestación deficiente de servicios públicos o por los actos de sus funcionarios y el ejercicio del Derecho de Repetición. Hernán Estuardo Saltos Álvarez, 2007

De igual manera, con respecto al ejercicio del derecho de repetición en el ámbito internacional, se debe hacer mención a la investigación adelantada por la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador (2007) titulada “La Responsabilidad del Estado por la prestación deficiente de servicios públicos o por los actos de sus funcionarios y el ejercicio del Derecho de Repetición” donde planteó como objetivo realizar un análisis conceptual, doctrinario y jurídico acerca de la prestación de los servicios públicos, la obligación del Estado de reparar los daños causados por la mala prestación de los mismos y la imposibilidad

del ejercicio de repetición, basada en una investigación descriptiva, cuyo resultado final fue la detección de un ineficaz número de normas positivas y la ausencia de un marco legal que reglamente idóneamente la materia. Este antecedente aportará a la investigación algunas consecuencias donde comúnmente se activa el medio de control de repetición y sus posibles correctivos.

La perspectiva doctrinal sobre los orígenes y viabilidad de la Acción de Repetición en Colombia. Yohana Mercedes Moreno Gómez, 2015

En el contexto nacional, existe variedad de investigaciones sobre este problema de objeto de investigación, de las cuales se pude inferir las dificultades sustanciales y procedimentales del medio de control de repetición en cuanto a su activación y sus posibles soluciones. Con base a lo anterior, es importante hacer énfasis a la investigación realizada por la Universidad Militar Nueva Granada (2015) denominada "La perspectiva doctrinal sobre los orígenes y viabilidad de la Acción de Repetición en Colombia" cuyo objetivo fue determinar los elementos específicos dentro del procedimiento de la Acción de Repetición evitan la viabilidad de la misma. Esta investigación se realizó bajo una metodología descriptiva y explicativa, la primera por cuanto se pretendía caracterizar las variables de investigación, así como establecer sus posibles asociaciones. La segunda, puesto que identifica concretamente los elementos procedimentales que establecen el fenómeno estudiado. Como resultado final, arrojó la inefectividad del procedimiento de la Ley 678 de 2001, establecido desde el escaso éxito de los procesos de repetición que tienen como resultado una sentencia condenatoria contra el agente responsable. Es por eso, que este antecedente aportará un análisis profundo referente a los obstáculos procedimentales que limitan el ejercicio del medio de control de repetición.

Acción de repetición, ineficaz respecto de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en Colombia. Leslie Katherine Gonzáles Bonilla, 2015

Por otra parte, es significativa la investigación realizada por la Universidad Militar Nueva Granada (2015) titulada "Acción de repetición, ineficaz respecto de la

responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en Colombia" la cual tiene por objetivo aislar las causas por las cuales la acción de repetición no ha sido eficaz en la recuperación del erario. Ahora bien, dicha investigación se realizó bajo un enfoque cualitativo, en los que se enuncian cada uno de los conceptos a tratar. Como resultado, se demostró que dicha acción no resulta ser la más eficiente en cuanto a la recuperación de los dineros pagados por el Estado por concepto de responsabilidad estatal, de esta manera, este antecedente realiza aportes significativos para el presente trabajo de investigación ya que proporciona una mirada desde un punto de vista hermenéutico.

Acción de Repetición ineficacia en procesos de Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla Médica en los Hospitales Públicos de Valledupar. Crhistina Isabel Contreras Buelvas, Astrid Paola Valencia Mendoza, Rosario Margarita Villero Guerra, 2016.

Otro de los hechos jurídicos en donde cotidianamente se ve declarado responsable el Estado es sin duda la derivada por una falla médica, por esto, es importante destacar la investigación adelantada por la Universidad Santo Tomás (2016) denominada "Acción de Repetición ineficacia en procesos de Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla Médica en los Hospitales Públicos de Valledupar" donde plantearon como objetivo general determinar las causas de la ineficiencia de la repetición llevada a cabo contra profesionales de la salud que laboran en los hospitales de la ciudad de Valledupar y que afecten el patrimonio del municipio, basado en un enfoque metodológico cualitativo desde un análisis crítico reflexivo partiendo desde la revisión de material bibliográfico, documentos tales como, tesis, artículos de reflexión, artículos científicos.

Como resultado final, se evidenció que muchas de las causas de la ineficacia de la repetición contra médicos que laboran en los hospitales públicos, son el desconocimiento, el descuido, los aspectos probatorios, la ambigüedad de la norma y las funciones del comité de conciliación de los Hospitales. Por tanto, dicho antecedente puede aportar al presente trabajo de investigación aproximaciones y lagunas nociones sobre la ineficiencia de la acción de regreso frente a la responsabilidad derivada de una falla médica.

Análisis de la aplicación de la Acción de Repetición en el Tribunal Seccional de Ética Médica del Norte de Santander. Jesús Antonio Chaustre Buitrago, Fredy Hernán Chaustre Cárdenas, Shirley Johanna Alvarado Ávila, 2008.

En el ámbito departamental, tambien es importante resaltar la investigación realizada por la Universidad Libre Seccional Cúcuta (2008) titulada "Análisis de la aplicación de la Acción de Repetición en el Tribunal Seccional de Ética Médica del Norte de Santander" el cual plantearon como objetivo general indagar cómo ha sido la aplicación de la Acción de Repetición en el Tribunal de Ética Médica del Norte de Santander como función pública delegada a particulares. En este sentido, la investigación se realizó bajo un enfoque cualitativo, tipo exploratorio, sobre un tema específico como es la Acción de Repetición, que puede recaer sobre servidores públicos con funciones públicas delegadas.

En cuento a los resultados, con relación a los particulares que ejercen funciones públicas delegadas, resulta más complicada su aplicación. En el mismo sentido, el 75% de los magistrados del Tribunal Seccional de Ética del Norte de Santander de la época, desconocía la existencia de este medio de control y nunca la habían aplicado. Es así, que dicho antecedente realiza aportes al marco referencial de la presente investigación, pues reafirma la inoperancia de la Acción de Repetición puntualmente en el Tribunal de Ética Médica del Norte de Santander.

Responsabilidad Estatal ante la Acción de Repetición en Los Patios, Norte de Santander. John Michael Serrano Cortés, 2015.

Así mismo, es importante traer a colación la investigación realizada por la Universidad Simón Bolívar extensión Cúcuta (2015) denominada "Responsabilidad Estatal ante la Acción de Repetición en Los Patios, Norte de Santander" dentro del cual planteó como objetivo general analizar la responsabilidad del Estado frente a la obligación de la acción de repetición en los Procesos Contenciosos Administrativo, específicamente en la Administración Municipal del Municipio de Los Patios, esta investigación se basó bajo la

metodología cualitativa, donde se tomó como método la hermenéutica a nivel descriptiva, caracterizando una situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores.

A propósito de los resultados arrojados, se evidenció la falta de apoyo de parte de los organismos de control del Estado, pues no realizan el debido seguimiento de los procesos de acción de repetición impetrados. Así mismo, este antecedente aporta un enfoque desde el punto de vista gubernamental, las barreras que impiden a las administraciones municipales ejecutar este medio de control.

Eficacia de la Acción de Repetición en la ciudad de Cúcuta. Charly E. Valderrama Pico y Jorge A. Infante Trespalacios, 2010.

Finalmente, es de gran importancia resaltar la investigación realizada por la Universidad Simón Bolívar extensión Cúcuta (2010) titulada "Eficacia de la Acción de Repetición en la ciudad de Cúcuta" donde plantearon como objetivo general establecer la eficacia de los procesos de acción de repetición en la ciudad de Cúcuta entre los años 2006 y 2009, como herramienta jurídica destinada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública. Esta investigación se realizó bajo un método descriptivo – explorativo, que les permitió realizar un análisis textual e interpretar información obtenida en la revisión de los documentos. Como resultado final, se observan algunas falencias de tipo subjetivo que hace que la acción de repetición no prospere de manera efectiva, por cuanto quienes integran las comisiones de conciliación para tratar estos temas, se encuentran en situación de subordinación. Estos antecedentes permiten a esta investigación determinar los principales obstáculos, dificultades de la inoperancia del medio de control de repetición en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta para el año 2006 y 2009.

2.2. **Marco Teórico**

Responsabilidad Del Estado

Parte de los presupuestos procesales para que se active el medio de control de repetición es que el Estado haya sido condenado patrimonialmente por las funciones de sus agentes. Dicha responsabilidad no ha tenido el impulso legislativo requerido.

> Cuando buscamos en Colombia el origen y el desarrollo del derecho de la Responsabilidad patrimonial del Estado, encontramos que es un dominio casi exclusivamente jurisprudencial y que su avance ha dependido generalmente de la noble iniciativa del juez. Pero esta digna construcción, no se la podemos endilgar solamente al Consejo de Estado4, puesto que la contribución de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es tan importante y tan digna como la de su homólogo administrativo5. Así lo demuestran, no solamente las normas constitucionales, sino también algunas jurisprudencias de ambas Cortes en donde se reconoce el trabajo compartido que construyó progresivamente los fundamentos jurídicos de la responsabilidad extra-contractual del Estado. (Molina, 2006, p.2)

Así mismo, Ciro Nolberto Güechá Medina (2009) partiendo de una de las premisas de Ulpiano en cual alude que todo aquel que cause un daño debe repararlo, señala frente a la responsabilidad del Estado, que:

> Como se observa la responsabilidad del Estado ha sido un criterio que se ha extendido a partir del siglo XX en el cual los ciudadanos han comenzado a demandar al Estado para obtener una compensación a los derechos que les han sido vulnerados a través de acciones u omisiones del Estado. (p.31)

Haciendo referencia al deber de reparar los daños antijurídicos causados a la población por parte del Estado, Moguel (2010) difiere:

> A diferencia de los tratados internacionales clásicos que sólo producen derechos y obligaciones entre los Estados que los suscriben, los tratados en materia de derechos humanos tienen la característica de que generan derechos a los particulares. De esta manera, cualquier persona puede exigir directamente del Estado la protección y garantía de los derechos previstos en estos tratados, al igual que lo haría con cualquier derecho contemplado por una norma nacional. (p.2)

Responsabilidad por privación injusta de la libertad

Uno de los casos en donde más se activa el medio de control de repetición es producto de la responsabilidad por privación injusta de la libertad, al respecto, Dueñas (citado por ANDJE, 2013) señala:

> Con el advenimiento de la nueva Constitución y su sistema de administración de justicia fue necesaria la reforma del Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991), el cual contempló para el régimen de libertad la cláusula de responsabilidad estatal por privación injusta en su artículo 414. La norma establece la posibilidad de imputar la responsabilidad al Estado por privación injusta cuando se le ha restringido la libertad a una persona a título de detención preventiva, que posteriormente haya sido exonerada por sentencia absolutoria o su equivalente, porque el hecho no existió, porque el sindicado no lo cometió o porque la conducta no constituía hecho punible. La única forma en que el Estado puede exonerarse de responsabilidad bajo estos supuestos es probando que la detención injusta se provocó por dolo o culpa grave de la víctima (p.18)

El medio de control de repetición, es una institución jurídica que permite el saneamiento a los dineros erogados por demandas contra el Estado, consecuentemente, busca materializar los fines constitucionales.

> La acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición es un mecanismo importante para lograr que las entidades públicas recuperen aquellas erogaciones producto de condenas y otros mecanismos de solución de conflictos, al ser la jurisprudencia la que ha facilitado dicho propósito mediante herramientas jurídicas que finalmente fueron adoptadas por el legislador para tal fin. (Calderón, 2016) (p.1)

Ineficacia de la Acción de Repetición

Sin embargo, a pesar de encontrarse regulado, este mecanismo no ha sido eficiente debido a una serie de circunstancias derivadas de los obstáculos procesales que han impedido su correcta aplicación; al respecto Duque (2012) manifiesta:

> Finalmente, con la investigación se determinó que las causas de la inoperancia de la Acción de Repetición obedecen a la omisión de las entidades estatales para realizar una adecuada defensa del patrimonio público, sumado a que no existen profesionales del derecho que actúen dentro del proceso durante el trámite procesal de manera ininterrumpida, ya que, los procesos Contencioso Administrativos en materia de Repetición pueden durar entre 6 y 18 años, lo que conlleva a que los abogados abandonen el trámite procesal o alleguen fuera de términos los requisitos exigidos para la continuidad de dicha acción. Incoar la Acción de Repetición ha resultado inútil frente a las intenciones del legislador, pues se omiten los procedimientos legales y los requisitos procesales establecidos para su procedencia, que dan lugar a fallos absolutorios para los agentes estatales. (p.151)

En el mismo sentido, Pacheco & Jaimes (2015) refiriéndose a las causales de inoperancia de este medio de control, resaltan:

> Es posible establecer que la norma en sí misma implica una complejidad de procesos previos para decretar la Acción de Repetición, pues es imperativo probar el dolo y culpa grave y que en una gran mayoría de casos, son los mismos funcionarios responsables de hacer efectiva la Acción quienes dejan vencer términos o no ejercen su función con todo el rigor procesal y probatorio que permita un ejercicio eficiente de la Repetición, como también a quienes ya no son agentes estatales nunca se les impuso ninguna medida cautelar contra los bienes que presuntamente obtuvo en ejercicio de sus funciones. (p.5)

Igualmente, dentro de las causas de ineficacia de la acción de repetición juega un papel importante el tiempo en que estas son interpuestas, por lo que Bermúdez (citado por Duque, 2013) señala:

> (…) que las demandas inician mucho tiempo después de ocurridos los hechos, se practican las pruebas a los tres años del acaecimiento de los hechos, la primera instancia se toma cuatro años para fallar y llega al Consejo de Estado pasados ocho años, cuando nadie se acuerda qué fue lo que ocurrió, no recuerda en los alegatos qué era lo que iba a pedir, han cambiado algunos funcionarios, se han extraviado documentos y no existe entusiasmo para la defensa. (p.13)

Otra causa que se le interviene a la ineficacia del medio de control de repetición, son los intereses sociales y políticos frente a lo cual, Hernández y Bolívar (2016) concluye:

> Sin duda alguna, uno de los principales factores que se hallaron en este estudio es que por tratarse de una acción que es ejercida únicamente por parte del funcionario o entidad infractora hace que la misma pueda ser desviada por intereses personales y políticos los cuales han afectado no solo el ejercicio de esta acción sino también de toda la política social del Estado. Como es de público conocimiento la intervención política se ha visto reflejada en múltiples escándalos que han desestabilizado las finanzas de la nación, es por ello que esta acción que aunque aparentemente es viable no logra su objetivo por este factor. (p.17)

Uno de los requisitos de procedibilidad que exige la legislación colombiana para la activación de la acción de repetición, es la existencia de un acta del Comité de Conciliación donde apruebe la procedencia de dicho medio de control y se exprese las razones por las cuales el Comité considera que existe dolo o culpa grave del funcionario. El hecho de que el acta del Comité de Conciliación de la entidad pública condenada constituya un requisito de procedibilidad, hace que necesariamente la decisión del Comité no sea muy objetiva, por cuanto el Comité está conformado integralmente por funcionarios del nivel directivo, designados por el jefe de la entidad pública. (Carrillo & Amaya, 2014). Aquí entraría a jugar un papel importante la subordinación y la dependencia.

Torres, (citado por Jiménez, 2017) reitera que la principal causa de la ineficacia de la acción de repetición, es el Comité de Conciliación, donde nace la decisión de interponer

o no la acción. expone que esta ley exige que el juicio de la conducta del funcionario público lo haga el comité de conciliación de la respectiva entidad que fue condenada, y que esto genera que el acta que emite el comité con la respectiva calificación de la conducta del agente, adolezca de objetividad, puesto que al ser integrada por los mismos funcionarios de la entidad, pueden existir vínculos políticos y de amistad, o dependencia con los jefes u otros funcionarios de alto nivel, o por temor a represalias o que se les devuelva la acción, los agentes se abstienen de presentarla, teniendo en cuenta que la decisión del comité es vinculante para el representante legal de la entidad, todo esto inmediatamente hace que se afecte la obligatoriedad de la acción, y que esta tienda a efectuarse solo contra funcionarios de bajo rango, exjefes o ex funcionarios, estos últimos sobre todo cuando se presentan cambios políticos en la entidad, lo que conlleva que se configure inequidad en su aplicación. (Jiménez, 2017)

Ahora bien, respecto a la presunción del dolo y de culpa grave consagrada en la norma, Montoya (2003) señala:

> La presunción de dolo y de culpa grave descritas en la Ley 678 de 2001 son inconstitucionales, pues violan principios como la presunción de inocencia y el debido proceso. El argumento central para defender la tesis señalada se basa en que, en materia de repetición, es indiferente obrar con dolo o con culpa grave. Esto no ocurre en otras áreas del derecho sancionatorio, como el derecho penal, donde actuar con dolo o culpa si es significativo. El artículo 90 de la Constitución equipara el dolo y la culpa grave cuando se trate de repetición. (p.261)

Además, el término para incoar la acción de repetición, se convierte en otro de los obstáculos procedimentales que impiden la operatividad del medio de control objeto de la investigación.

> Se observa incumplimiento por parte de las entidades del sector, del mandato legal contenido en el artículo 8º de la Ley 678 de 2001, según el cual en un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota, la persona jurídica de derecho público afectada con la condena, conciliación o cualquier

> otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley, debe ejercitar la acción de repetición, aduciéndose como justificación para tal omisión, el hecho de que conforme el artículo 11º de la mencionada Ley, la caducidad de la acción opera al vencimiento de los dos (2) años contados a partir del día siguiente al del pago total realizado por la entidad. (Uribe, Mantilla, Reyes & Medina, 2014)

Es importante que la acción de repetición sea verdaderamente eficaz y contribuya a proteger los recursos del Estado, para ello es necesario que se den los siguientes presupuesto: a) que no se haga necesario el pago efectivo, por parte de la entidad demandada, como requisito para el inicio de la Acción de Repetición; b) que se eliminen los comités de conciliación y se cree una sola entidad que determine en vía gubernativa la responsabilidad del servidor público; c) establecer la obligatoriedad del llamamiento en garantía; d) fijar un término de prescripción dentro del cual se deba emitir el fallo; e) estipular que el monto de las condenas a los funcionarios sean proporcionales al cargo; f) y que las condenas en Acción de Repetición se constituyan en antecedente para el acceso a cargos públicos. (Trillos, Villate & Cadena, 2012) seria de esta forma, que este medio de control podría ser realmente eficiente.

La injerencia del medio de control de repetición en el ordenamiento jurídico interno, comprende dos grandes dimensiones, disciplinaria y de sostenibilidad fiscal.

> Sin lugar a dudas la acción de repetición es un mecanismo de control que actúa no solo contra la negligencia o inoperancia estructural en la prestación del servicio por parte del Estado, sino como herramienta de la política de sostenibilidad financiera de la nación, que enfrenta un déficit fiscal que demanda todo tipo de estrategias que mitiguen los daños causados por el excesivo gasto público. En consecuencia debería ampliarse la normatividad que regule dicha acción, pues a la fecha su principal soporte se encuentra en la constitución política de Colombia de 1991 y la ley 678 de 2001, ambos con importantes cuestionamientos en relación con la efectividad de dicha acción en el contexto Colombiano. En relación con la ineficacia de la acción de repetición el análisis documental realizado en la presente investigación nos lleva a señalar como una de las principales causas la competencia otorgada a la entidad

> como la única encargada de determinar si incoa o no la acción de repetición, siendo un posible factor de retraso y negligencia la función encargada a los comités de conciliación. (Rayo, et al., 2009, p.30)

Llamamiento en garantía

Una de las grandes instituciones que incorporó el legislador a la norma a analizar, fue el llamamiento en garantía, al respecto Torres (2005) dispone:

> En los casos que se advierta que algún funcionario de la administración, con su actuar negligente, ha incurrido en dolo o culpa grave, la figura del llamamiento en garantía debe operar en forma obligatoria dentro del mismo proceso de responsabilidad, donde la entidad pública actúa en calidad de demandada. El llamamiento en garantía, debe ser una carga obligatoria del agente del Ministerio Público, quien al notificarse de la demanda de responsabilidad contra la entidad pública, debe evaluar si en ese proceso, existen graves indicios de culpa o dolo de algún servidor público.
>
> Para sea efectivo el llamamiento en garantía, el agente del Ministerio Público debe contar con los recursos suficientes para asumir los gastos de notificar al llamado en garantía, y asumir los costos de las pruebas que implique demostrar el dolo o la culpa grave del funcionario. Para esta finalidad, sería necesario que se estableciera una tasa obligatoria correspondiente a un porcentaje del valor de las nóminas y de los contratos de prestación de servicios de las entidades públicas, con destinación específica a la Dirección de Defensa Judicial del Estado, adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia. (p.13)

La Acción de Repetición en el derecho comparado

Con relación al derecho comparado, la efectividad de dicha herramienta jurídica no contempla un panorama diferente, en España por ejemplo, a pesar de contemplarse la acción de repetición en la normativa nacional, no se verifica como una acción legal que se lleve a cabo con frecuencia. Al contrario, los daños derivados de un mal desempeño de funcionarios

o servidores públicos se les da resolución en su totalidad a través de procesos administrativos que evitan utilizar la acción de repetición (aunque esta es la única herramienta legal que garantiza que los recursos económicos desembolsados por concepto de indemnizaciones de acciones que causaron juicios a terceros por actos cometidos con dolo o culpa u omisión por parte de funcionarios o servidores públicos). A la final, la indemnización será completamente asumida por el erario. (Enríquez, 2017) así pues, es posible afirmar que este instrumento además se ser copiado e incorporado en otras legislaciones, tienen las mismas dificultades de operatividad.

En Uruguay, precisando sobre la efectividad de la repetición por parte del Estado hacia sus agentes y las consecuencias de la no ejecución de dicha herramienta, Uriarte (2007) expone:

> Es importante que esta responsabilidad pueda aplicarse efectivamente en un Estado que pretende ser eficiente, transparente y responsable, dotado de funcionarios conscientes de sus tareas y responsabilidades, legalmente obligados y a la vez protegidos en su función. (p.99)

Algo similar sucede en Nicaragua, donde la acción de repetición se encuentra consagrada a rango constitucional pero no tiene fundamento legislativo. Al respeto Cuervo & Sandoval (2016) concluyen:

> En primer lugar se puede concluir que la acción de repetición en Nicaragua no está concretamente regulada puesto que a pesar de que tenga un fundamento básico y claro estipulado en el artículo 131 de la constitución política de constitucional, no existe una ley que amplíe el tema o que al menos que haga una referencia a la forma en que se deberá llevar a cabo la acción de repetición. (p.18)

2.3. **Marco Contextual**

Ubicados en la ciudad de San José de Cúcuta capital del Departamento Norte de Santander, Colombia, con una longitud de 10 km de norte a sur y 11 km de oriente a occidente y una población estimada de 650.000 habitantes. Dentro de su estructura judicial encontramos la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conformada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander, los Juzgados 1°-2°-3°-4°-5°-6°-7°-8°-9°-10° Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta.

Esta jurisdicción es competente para conocer de las controversias que se susciten entre el Estado con sus asociados. Así las cosas, estos despachos judiciales conocen de demandas en ejercicio de medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad simple, controversias contractuales y la del objeto de esta investigación; la repetición.

En ese orden de ideas, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la fecha, según base de datos de consulta de procesos de la Rama Judicial, se han instaurado en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta 125 demandas en ejercicio del medio de control de repetición, 2237 demandas de reparación directa, 18044 demandas de nulidad y restablecimiento de derecho.

2.4. Marco legal

La regulación jurídica del objeto de investigación está fundamentada en la Constitución Política de Colombia, el artículo 6, estipula la responsabilidad de los particulares y los servidores públicos por infringir la Constitución y las leyes. Adicional a esto, manifiesta que los servidores públicos tambien serán responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Así mismo, el artículo 90 consagró que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, seguidamente en su parágrafo, dio el fundamento constitucional de la

acción de repetición, al establecer que el Estado deberá repetir contra el funcionario que debido a su conducta dolosa o gravemente culposa fue condenado a reparar patrimonialmente.

Seguidamente, el artículo 124 ordenó que la responsabilidad de los servidores públicos deberá estar regulada por una ley especial, donde se buscará la manera de hacerla efectiva.

De igual manera, Ley 270 de 1996, en el capítulo VI "De la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios y empleados judiciales" estipuló en el artículo 65 la responsabilidad del Estado, aduciendo que Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

El artículo 66, consagró la responsabilidad por error jurisdiccional, en el cual se establece que es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley.

Consecuentemente a lo anterior, el artículo 67, estipuló presupuestos que originan el error judicial, el cual señaló:

> 1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.
>
> 2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme. (Ley 270, 1996)

El artículo 68 de la referida ley, consagró la posibilidad que tiene una persona que fue privada injustamente de la libertad, para solicitar reparación de perjuicios.

Finalmente, el artículo 69 estipuló que quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación.

Concretamente al tema de investigación, se estudiará la Ley 678 de 2011, "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, regula en la totalidad de su articulado el medio de control de repetición. El importante mencionar que el legislador precisó que se trata de una acción de carácter patrimonial propia del derecho civil.

Adicionalmente, el parágrafo del artículo 2° aduce que el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, estarán sujetos a lo contemplado en esta ley. Sigue enunciado su tenor literal, que esta acción tiene como fin materializar los principios constitucionales y exhorta a las entidades a accionar obligatoriamente cuando el comité de conciliación considere que se cumplen sus presupuestos normativos, de lo contrario, incurrirán en sanciones disciplinarias.

Es importante resaltar, que la misma norma establece cuándo la conducta se produce por dolo o culpa grave del agente del Estado.

Así, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en el Título III del Capítulo VII, que establece los medios de control, consagró en el artículo 142 la Repetición, el cual materializó el artículo 90 constitucional, estipulando que cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

El inciso de dicho artículo, concedió la posibilidad que intentar el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Adicionalmente, estipuló que el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño.

En materia jurisprudencial existe una variedad de pronunciamientos, tanto de la Honorable Corte Constitucional como del Consejo de Estado, resultando pertinente para la presente investigación traer como base legal la sentencia C-957 de 2014 del máximo Tribunal Constitucional, donde estimó los presupuestos para la procedencia de la acción de repetición, así, concluyó que son requisitos sine qua non:

> **(a)** la existencia de condena impuesta por la jurisdicción contencioso administrativa para reparar los perjuicios antijurídicos causados a un particular.
>
> **(b)** que el daño antijurídico haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor, agente estatal o antiguo funcionario público;
>
> **(c)** que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia, ya que es a partir de ese momento que se considera causado el detrimento patrimonial del Estado.

Respecto al primer presupuesto, la Corte Constitucional manifestó que no deben entenderse únicamente las sentencias que condenan a la administración, pues existen otras instituciones en las cuales el Estado resulta acreedor de condenas administrativas, como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, estos deben ser entendidos como supuestos válidos para la declaración de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la primera exigencia.

Esta línea jurisprudencial, tambien ha sido palmar del Tribunal de cierre de lo Contencioso Administrativo, en ese sentido, El Consejo de Estado esgrime que para la procedencia del medio de control de repetición se deben cumplir los siguientes presupuestos:

(i) que surgió para el Estado la obligación de reparar un daño antijurídico, bien sea por condena judicial debidamente ejecutoriada, por conciliación o por otra forma de terminación de un conflicto, originada en el actuar de uno de sus servidores, ex funcionarios o agente en ejercicio de funciones públicas.

(ii) que el Estado pagó totalmente la obligación, con el consecuente detrimento patrimonial;

(iii) que el demandado, a quien debe identificar de manera precisa, es o fue agente del Estado, para lo cual debe acreditar tal calidad o el cargo desempeñado;

(iv) que el funcionario que dio origen al pago actuó con dolo o con culpa grave;

(v) que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado.

A su turno la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante radicado Nº 50.032 de 24 de marzo de 2017, reiteró los elementos para la procedencia de la acción de repetición, algunos de carácter objetivo, que están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda y otra de carácter subjetivo, pues está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición.

CAPITULO III

3. METODOLOGÍA

3.1. Paradigma de la investigación

El paradigma en el que se fundamentó este proyecto es histórico hermenéutico, teniendo en cuenta que éste permite fundamentar la validez universal de la interpretación histórica donde la acción del hombre es el centro de análisis para la comprensión e interpretación de nuevos momentos históricos enmarcados en diversos contextos.

> Esa comprensión, explicación e interpretación científica surge del estudio histórico tendencial de lo que se desea investigar, en un contexto y con una intencionalidad objetiva, no desvinculada de ese complejo mundo de relaciones que desde todo texto y contexto se revela, se necesita, ante todo, una interpretación humanista ante toda posición científica, el hombre es el protagonista de todos los cambio en la humanidad. (Hernández, 2008).

Este enfoque permitió que en la investigación se pudiera analizar la efectividad del medio de control de repetición a la luz de los procesos que por esta vía se adelantan o adelantaron en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta desde el año 2012 hasta el 2016, mediante el análisis de la norma y sus resultados en estos Despachos.

3.2. Enfoque de la investigación

Se basa en la investigación cualitativa fundamentándose en los conceptos de Strauss y Corbin (2002), quienes afirman que el término "Investigación cualitativa" es cualquier tipo de investigación que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación" (p. 12). Se apoya en interpretar y comprender la realidad circundante en el problema de ineficacia del medio de control de repetición, centrándose en la información relevante de los sujetos de estudio, basándose en los tres componentes principales de la investigación cualitativa, los datos, los procedimientos para interpretar y organizar estos datos y por último realizar el informe verbal o escrito.

Además de tener en cuenta las características principales de la investigación cualitativa, al respecto Fraenkel y Wallen (1996) presentan cinco características básicas que describen las particularidades de este tipo de estudio.

> El ambiente natural y el contexto que se da el asunto o problema es la fuente directa y primaria, y la labor del investigador constituye ser el instrumento clave en la investigación.
> La recolección de los datos es una mayormente verbal que cuantitativa.
> Los investigadores enfatizan tanto los procesos como lo resultados.
> El análisis de los datos se da más de modo inductivo.
> Se interesa mucho saber cómo los sujetos en una investigación piensan y que significado poseen sus perspectivas en el asunto que se investiga. (p. 27).

Otro concepto a tener en cuenta es el de Patton, citado por Strauss y Corbin (ob, cit), afirma que "la investigación de evaluación cualitativa se basa tanto en el pensamiento crítico como en el creativo; tanto en la ciencia como en el arte del análisis" (p. 14), es de importancia para esta investigación ya que para el procesamiento de los datos obtenidos, es importante el procesamiento que realiza el investigador de los mismos, y el análisis derivado

de la combinación del pensamiento del investigador.

La investigación cualitativa basa sus argumentos en estudiar de manera profunda algunos fenómenos, sobre los que se obtenga información que permita detallar su problemática y visualizar posibles soluciones o aportes en procura del mejoramiento de las situaciones encontradas.

Creswell (1998: 15, 255), citado por Vasilachis (2006):

> Considera que la investigación cualitativa es un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas, la biografía, la fenomenología, la teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de casos, que examina un problema humano o social. Quien investiga construye una imagen compleja y holística, analiza palabras, presenta detalladas perspectivas de los informantes y conduce el estudio en una situación natural.

De acuerdo con el punto de vista de Creswell en lo que considera lo que es la investigación, los tres componentes más importantes de la investigación cualitativa son, para Strauss y Corbin (1990: 20), los datos, cuyas fuentes más comunes son, para ellos, la entrevista y la observación; los diferentes procedimientos analíticos e interpretativos de esos datos para arribar a resultados o teorías; y, por último, los informes escritos o verbales. Esos datos deben guardar relación con la pregunta de investigación; ser, pues, recolectados intencionalmente y, cuando corresponda, ser recogidos en situaciones naturales. Los autores antes mencionados afirman que los datos deben ser ricos y enfatizar la experiencia de las personas y el significado que le otorgan en sus vidas a sucesos, a procesos y a estructuras, como sería el caso de esta investigación, tener claridad en las prácticas pedagógicas de los docentes involucrados en la misma.

Con estos fundamentos la investigación cualitativa basa sus argumentos en estudiar de manera profunda algunos fenómenos, sobre los que se obtenga información que permita detallar su problemática y visualizar posibles soluciones o aportes en procura del

mejoramiento de las situaciones encontradas.

Lo anteriormente expuesto, corresponde con el propósito del investigador el cual consistió en analizar la efectividad del medio de control de repetición a la luz de los procesos que por esta vía se adelantan o adelantaron en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta desde el año 2012 hasta el 2016, mediante el análisis de la norma y sus resultados en estos Despachos.

3.3. Diseño de la investigación

El diseño de investigación que se llevará a cabo es de campo, para (Arias, 2012): la investigación de campo es aquella que consiste en la recolección de todos directamente de los sujetos investigados, o de la realidad donde ocurren los hechos (datos primarios), sin manipular o controlar variables alguna, es decir, el investigador obtiene la información pero no altera las condiciones existentes. De allí su carácter de investigación no experimental.

3.4. Fuentes de la Información

Informantes claves

Los informantes claves en esta investigación será la jurisdicción contencioso administrativa; específicamente los Juzgados 2°-3° y 4° Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta.

3.5 Técnicas E Instrumentos De Recolección De Información

Las técnicas de recolección de datos pueden considerarse como la forma o procedimiento que utiliza el investigador para recolectar la información necesaria en el diseño de la investigación. Así lo expresa Arias (2006) “son las distintas formas o maneras

de obtener la información" (p.53).

Para el objeto de la presente investigación, se utilizará la entrevista y el análisis documental.

Entrevista

Según Fernández (citado por Vargas, 2012) la entrevista es un modelo que propicia la integración dialéctica sujeto-objeto considerando las diversas interacciones entre la persona que investiga y lo investigado.

Con el guion diseñado para los Jueces Administrativos de los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta, busca inferir, mediante el análisis profundo de las respuestas, el fenómeno de la investigación sin pretender generalizar los resultados.

Análisis documental

Según (Peña y Pirela, 2007) el análisis documental es una actividad que estimula el desarrollo del pensamiento y permite analizar documentos desde su estructura, conocimiento, conceptos, información, temas relevantes que lo conforman. En este punto, se analizará la matriz de revisión estadística y la matriz de análisis legal, con el fin de inferir las causas de la ineficacia del medio de control de repetición.

3.6 Análisis y procesamiento de la información

Entrevistas

Cuadro 1. Procesamiento de entrevista realizada al Juez Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta

<table>
<tr><td colspan="2">Pregunta 1. ¿La acción de repetición cumple con su finalidad como medio de control que persigue la protección del patrimonio estatal?</td><td colspan="2">Categorización</td></tr>
<tr><td>Categoría: Estado Procesal</td><td>Dimensión: Cumplimiento</td><td rowspan="2">Categoría Abiertas</td><td rowspan="2">Categorías Axial</td></tr>
<tr><td>RESPUESTA</td><td>COMENTARIOS</td></tr>
<tr><td>Lamentablemente no, porque la regla general es que el medio de control se promueve por la entidad afectada como cumplimiento a un requerimiento de la ley, mas no con la intención de recuperar lo pago por la condena impuesta. Aunado a ello se convierte en una constante la insolvencia económica o ausencia de bienes de quienes han dado origen a dicha condena por lo que resulta casi imposible recuperar la suma por la cual se repite.</td><td>Imposibilidad de recuperar los dineros públicos a través del medio de control de repetición, por insolvencia de los sujetos pasivos.</td><td>Espíritu legislativo adecuado

Insolvencia de los sujetos pasivos.</td><td>Realidad procesal</td></tr>
<tr><td colspan="2">Pregunta 2. ¿Cuántos procesos se han iniciado en este despacho en relación al medio de control de repetición del 2012 al 2016?</td><td colspan="2">Categorización</td></tr>
<tr><td>Categoría: Estado Procesal</td><td>Dimensión: Procesos</td><td rowspan="2">Categoría Abiertas</td><td rowspan="2">Categorías Axial</td></tr>
<tr><td>RESPUESTA</td><td>COMENTARIOS</td></tr>
<tr><td>Desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, 02 de julio de 2012, a la fecha cursan en el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, cinco (05) demandas en ejercicio del medio de control de repetición.</td><td>Se evidencia poca actividad de los sujetos activos del medio de control.</td><td>Poco ejercicio por activa</td><td>Realidad procesal</td></tr>
<tr><td colspan="2">Pregunta 3. ¿Cuántos han fallado accediendo a las pretensiones de la demanda?</td><td colspan="2">Categorización</td></tr>
<tr><td>Categoría: Estado Procesal</td><td>Dimensión: Procesos</td><td></td><td></td></tr>
</table>

RESPUESTA	**COMENTARIOS**	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
A la fecha no se ha proferido por este juzgado sentencia en ningún de ellos.	Inexistencia de fallos	Falta de condenas	Ineficacia
Pregunta 4. ¿Cuáles son los inconvenientes que se presentan al interior del medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Primero, porque no se utiliza para la consecución misma de su objeto sino como un mecanismo de retaliación. Segundo, el tiempo que se transcurre entre el hecho que generó la condena a cargo de la entidad y la interposición del proceso mismo de repetición. Tercero, el lapso entre la condena y la sentencia a favor de la entidad que repite es aprovechando por el ex servidor para insolventarse y cuarto, dificultades para notificar al demandado.	Al establecerse como una obligación, el legitimado por activa solo impetra la demanda por evitar un proceso disciplinario. Se infiere que los tiempos desde la ocurrencia de los hechos a la demanda de repetición, suelen ser extensos, la insolvencia y el estadio de las notificaciones son causas de la inoperancia de la acción.	Instaurar por coacción legislativa Notificaciones Insolvencia	Realidad procesal
Pregunta 5. ¿Qué trámite adelanta el Juzgado para verificar el cumplimiento de la sentencia que conlleve a la recuperación de lo pagado por la entidad?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Ninguno por cuanto como se indicara en respuestas anteriores este juzgado no ha impuesto ninguna condena en repetición.	No existen fallos	Inoperancia	Ineficacia

Pregunta 6. ¿Cuáles han sido las causas de los casos de incumplimiento de sentencias reportados?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
No puede hablarse de causas de incumplimiento por cuanto este juzgado no ha impuesto ninguna condena de repetición.	Inexistencia de condenas	Inoperancia	Ineficacia
Pregunta 7. ¿Qué acciones se pueden adelantar ante el incumplimiento de la sentencia?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Al igual que con cualquier sentencia declarativa, frente al incumplimiento de la condena impuesta por los factores enunciados en respuesta anterior.	La Ley 1437 de 2011 consagra los mecanismos para hacer efectiva una sentencia judicial.	Efectividad posterior	Instituciones procesales
Pregunta 8. ¿Cuáles considera que son los obstáculos procesales que conllevan a la ineficiencia del medio de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
El medio de control está diseñado para que funcione, sin embargo su efectividad se ve limitada por los factores enunciados en respuesta anterior.	La insolvencia del sujeto pasivo, la etapa de notificaciones y el inicio de la demanda como obligación legislativa.	Notificaciones Insolvencia económica	Ineficacia
Pregunta 9. ¿Considera que la acción de repetición es un mecanismo eficiente para proteger el patrimonio del Estado?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**

RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Como medio de control si, como mecanismo para proteger el patrimonio del Estado no porque no cuenta con las herramientas que garanticen el recaudo de las sumas que ha debido pagar y por las cuales se repite.	No existen suficientes herramientas que contribuyan al real efectivo reintegro de los dineros.	Adecuado fin legislativo Fallas procesales	Ineficacia
Pregunta 10. ¿Considera que es importante educar a los funcionarios públicos sobre el medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
El problema no radica en el desconocimiento del medio de control de repetición, sino en la falta de identidad y sentido de pertenencia del funcionario para con la entidad cambiar el esquema de pensamiento de funcionarios de “periodo” o de paso.	El erario del Estado no tiene dolientes.	Sentido de pertenencia Ética profesional	Pedagogía
Pregunta 11. ¿Qué medidas considera que pueden adoptarse para mejorar la eficiencia del medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Se exija de los funcionarios la constitución de una póliza de garantía por repetición con una vigencia equiparable al tiempo de duración de dos procesos declarativos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o que se lleve un registro de	La existencia de una póliza de garantía única por repetición, es una alternativa prometedora para proteger el erario.	Pólizas Registro de patrimonios	Correctivos

bienes que alerte sobre el detrimento injustificado del patrimonio de los servidores y ex servidores públicos.			

Cuadro 2. Procesamiento de entrevista realizada al Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta

Pregunta 1. ¿La acción de repetición cumple con su finalidad como medio de control que persigue la protección del patrimonio estatal?		**Categorización**	
Categoría: Estado Procesal	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Bueno, en la teoría sí, en la práctica no. Existe una posición legislativa que es adecuada, las normas están bien diseñadas pero en la práctica se suscitan una serie de inconvenientes, en lo que tiene que ver no solo con la parte procedimental sino tambien con la parte del interés del Estado por repetir ¿me hago entender?	Los medios de control tardan años en decantarse, en perfilarse, las normas deben adaptarse a lo consuetudinario, a la sociedad jurídica.	Teóricamente válida Procesalmente vacía	Realidad Procesal
Pregunta 2. ¿Cuántos procesos se han iniciado en este despacho en relación al medio de control de repetición del 2012 al 2016?		**Categorización**	
Categoría: Estado Procesal	Dimensión: Procesos	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
La información que yo tengo, suministrada por la secretaría de este despacho, es que entre el año 2012 al 2016 hemos tenido cinco (5)	Se puede evidenciar que es un mecanismo poco activado respecto de los demás medios de control existentes.	Escasa activación	Realidad Procesal
Pregunta 3. ¿Cuántos han fallado accediendo a las pretensiones de la demanda?		**Categorización**	

Categoría: Estado Procesal	Dimensión: Procesos	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Se han fallado NINGUNO, y uno se encuentra –al despacho-	Se percibe que existen obstáculos procedimentales que impiden la agilidad en las etapas procesales.	Inconvenientes procedimentales Congestión judicial	Realidad Procesal
Pregunta 4. ¿Cuáles son los inconvenientes que se presentan al interior del medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Debemos mirar aspectos ¿Es la acción de repetición como está planteada normativamente como la hizo el legislador, como la aprobó el legislador? ¿Es el procedimiento? O ¿es la administración de justicia? ¿Qué es lo que está fallando ahí? ¿Falla la administración de justicia? ¿Falla la Ley? O ¿falla el procedimiento, los distintos procesos para los cuales hay que llegar para conseguir la repetición sea eficaz? Un aspecto es la eficiencia y otro es la eficacia, una norma puede ser eficiente pero no puede ser eficaz, un procedimiento puede ser eficaz pero no puede ser eficiente, de tal forma, la pregunta estaría más encaminada para serla un poquito más estrictamente es en que hay algunos problemas del orden en los cuales contra un	Existen dificultades en materia probatoria por parte de quien activa el medio de control de repetición, esto hace que se dificulte de manera amplia la labor judicial del juez, pues este no cuenta con suficiente convencimiento probatorio para acceder a las pretensiones de restitución patrimonial.	Ausencia de pruebas Dificultad demostrativa del dolo o culpa grave Falta de interés por parte del accionante Tiempo	Carga probatoria

servidor público no se puede actuar de forma subjetiva, esto es un aspecto que se acerca al derecho penal ¿por qué? Porque es un aspecto en el cual se está acusando a una persona y debe tener unos elementos para poder procesar, estos elementos deben ser objetivizados, elementos como el dolo y como la culpa grave que si ustedes lo ven dentro del derecho penal o del derecho disciplinar, este tipo de aspectos netamente objetivos deben probarse y eso no es sencillo, probar tanto el dolo como una posible culpa grave no es una cosa sencilla, es una cosa bastante complicada porque usted no puede llevar ante los estrados a un servidor público por meras sospechas o por puras presunciones subjetivas. En cuanto a lo que tiene que ver con la carga procedimental, que sería el otro aspecto, en la carga procedimental tenemos problemas en el aspecto probatorio indudablemente, no solo con la acción de repetición, sino con muchas de las acciones que se desarrollan dentro de lo contencioso administrativo ¿por qué razón? Porque las entidades están sobrecargadas, no tienen adecuadas defensas jurídicas y estos abogados de las entidades			

no son eficaces al momento de entregar las pruebas, tenemos de una parte las exigencias que nos da la ley, nos dice claramente NO hay responsabilidad subjetiva del servidor público de manera directa con la victima de la acción u omisión de una responsabilidad de carácter institucional, entonces ¿cómo se prueba eso? Con los medios de prueba señalados en nuestra legislación y esos medios de pruebas deben ser aportados porque aquí está el deber de las entidades y de los abogados de las entidades en el deber de aportar la carga probatoria para que el juez contencioso administrativo pueda resolver y es ahí donde se complica el asunto en materia procedimental porque el juez termina con la necesidad de oficiar la prueba de oficio como no se ha aportado, y esas pruebas se demoran, no se allegan y el juez no tiene suficiente dentro del plenario para poder decidir, ese es un aspecto procedimental que tambien falla. En cuanto al diseño de la Ley, con la entrada a la oralidad está bien diseñado en mi concepto ya es un aspecto subjetivo y es correcto en cuanto a sus pretensiones, el espíritu de la norma está bien diseñado.			

Pregunta 5. ¿Qué trámite adelanta el Juzgado para verificar el cumplimiento de la sentencia que conlleve a la recuperación de lo pagado por la entidad?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Yo les digo NADA porque no hemos fallado, así de simple.	No existe ningún fallo, por lo que evidentemente no se puede adelantar ningún trámite para verificar el cumplimiento de la sentencia.	Inexistencia de fallos	Ineficacia
Pregunta 6. ¿Cuáles han sido las causas de los casos de incumplimiento de sentencias reportados?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
No existen sentencias, eso resuelve la pregunta.	No existen fallos, por lo que se torna imposible saber a ciencia cierta las causas del incumplimiento de una providencia.	Inexistencia de fallos	Ineficacia
Pregunta 7. ¿Qué acciones se pueden adelantar ante el incumplimiento de la sentencia?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Hay algo muy interesante, que la Corte Constitucional ya lo había establecido en diversas sentencias tambien el Consejo de Estado en su momento hizo la sugerencia y es el llamamiento en garantía del posible o posibles	Existen las acciones para hacer efectiva la restitución patrimonial, pero no son utilizadas por la administración.	Soluciones extraprocesales Mecanismos procesales pertinentes y conducentes	Instituciones procesales

servidores que hayan incurrido en el acto presuntamente doloso o que contenga una culpa grave llamándolos en garantía se está evitando un proceso más largo y un desgaste de la justicia mayor porque ahí se empieza a determinar si existe un mérito para culpabilizar al servidor público de sus actuaciones, entonces el llamamiento en garantía es una herramienta que no se aplica y que es una herramienta que sería bastante beneficiosa en la repetición.			
Pregunta 8. ¿Cuáles considera que son los obstáculos procesales que conllevan a la ineficiencia del medio de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
La carga probatoria, insisto nuevamente, el aporte de pruebas, la carga probatoria hace que los procesos se dilaten en el tiempo, se agoten y segundo muchas veces cuando ya se ha estimado la responsabilidad del servidor público no existe forma de cobrarles, me hago entender; estas personas no tienen un patrimonio con el cual puedan llegar a responder frente a eventuales sentencias que los responsabilicen por su actuar doloso o por su culpa grave, de tal forma que estos dos son los	Procesalmente la carga probatoria juega nuevamente un papel preponderante a la hora de determinar las causas de la ineficacia de la acción de repetición, del mismo modo, la inexistencia de patrimonio del servidor público condenado a restituir, impiden que se haga efectivo este medio de control.	Carga probatoria Inexistencia de patrimonio	Ineficacia

aspectos procesales que yo considero que finalmente hacen que no sea eficaz la acción, porque la acción una vez considerados y consagrados todos y respetado todo el debido proceso y procedimiento que esto exige y una vez se llegue a obtener una responsabilidad objetiva sobre el servidor público ocurre que no existe muchas veces cómo el servidor responda frente al daño que ha causado.			
Pregunta 9. ¿Considera que la acción de repetición es un mecanismo eficiente para proteger el patrimonio del Estado?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Esa es una pregunta que tiene dos aristas, cuando hablamos insisto en el tema del espíritu normativo a mí me parece que la norma está bien concebida y el procedimiento tambien, pero cuando vamos a ver en la dilatación del procedimiento, en la dilación que se produce, pues no, no es un buen mecanismo para llevar a cabo el fin que pretendió la norma, hay que refórmalo, eso no nos corresponde a nosotros, los jueces tenemos que darle aplicación a lo que ya está, sin embargo, como la pregunta va de forma subjetiva, preguntando mi opinión, en mi opinión se deben	El medio de control de repetición no es un mecanismo eficiente para la protección, por todos los obstáculos mencionados.	Incumplimiento del fin legislativo Falta de reformas normativas	Ineficiente

reformar y reglamentar con mucho más cuidado los procedimientos para poder llegar al fin de la repetición sea el que debe ser, por ejemplo imponiendo un poco más exigibles a las entidades los aportes de pruebas, eliminando algunos procedimientos muy pequeños que no tienen cabida, no son eficaces y acudiendo a las figuras como el llamamiento en garantía seguramente de forma obligatoria sería lo ideal.			
Pregunta 10. ¿Considera que es importante educar a los funcionarios públicos sobre el medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Uno entiende que deberían estar educados ya, a ver, cuando usted es funcionario público, usted prestar un juramento, usted entiende lo que va a hacer, usted debe obligatoriamente y éticamente saber que usted tiene un manual de funciones, usted ejercer una función pública uno sea porque usted le presta servicios al Estado o dos porque usted trabaja directamente con el Estado, porque aquí no podemos dejar tampoco aquellas personas que se consideran servidores públicos a pesar de ser tercerizados o estar por fuera de lo que entendería uno por el	Partiendo de la premisa que establece: es mejor prevenir que castigar.	Concientizar Capacitación Información	Pedagogía

Estado, pero que hacen trabajos para el Estado, pero igual tienen el mismo tipo de responsabilidad, son sujetos de imputación cuando ocurren ese tipo de repetición, ellos deberían de por si entender eso, pero en la práctica es importantísimo que se llevara a cabo, todas las entidades y constantemente, cursos, talleres, otro tipo de aspecto pedagógico o meramente informativo que dieran a conocer sobre este tipo de acciones.			
Pregunta 11. ¿Qué medidas considera que pueden adoptarse para mejorar la eficiencia del medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Ya tal vez las expresé en el transcurso de la entrevista, una muy interesante sería que se adoptara el llamamiento en garantía, dos, que se exigiera de forma muchísimo más estricta el suministro de las pruebas y tres, finalmente considerar nuevamente que las entidades del Estado deben ser muchísimo más estrictas en cuanto a promover la misma acción porque la acción en teoría como les explicaba cuando uno ve las cifras lo que ocurre es que se está dejando de promover porque	Existen probables medios que podrían ayudar a mejorar la eficacia del medio de control, desde un punto de vista práctico.	Estimular a las entidades estatales Llamamiento en garantía Exigencia de suministro probatorio	Correctivos

ustedes están haciendo una parte de su investigación está aquí, está sobre este juzgado, está sobre este juez, sobre este despacho, pero eso solo es un pedacito pequeño de la acción de repetición que debe iniciar muchísimo más atrás con el accionar de la entidades públicas al respecto de esta acción.			

Cuadro 3. Procesamiento de entrevista realizada al Juez Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta

Pregunta 1. ¿La acción de repetición cumple con su finalidad como medio de control que persigue la protección del patrimonio estatal?		**Categorización**	
Categoría: Estado Procesal	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Considero que en la práctica el medio de control de repetición resulta ineficaz, el número de demandas en ejercicio del medio de control de repetición en contra posición con el número de sentencias que se emiten en los juzgados administrativos es un porcentaje muy ínfimo, es decir, al año en este juzgado administrativo se pueden proferir 300, 400 sentencias dentro de los diferentes medios de control en los que resulta condenada una entidad pública y en relación con el ejercicio del medio de control	En la práctica jurisdiccional, la acción de repetición no cumple con su espíritu legislativo, que es la protección del erario.	Literalmente protectora Materialmente indefensa	Realidad Procesal

para recuperar la pagado en esas condenas judiciales no supera al año un numero de dos, tres demandas, ello depende obviamente de los requisitos que consagra la ley para la procedencia de la acción de repetición, que es el dolo o la culpa grave del agente estatal, entonces las entidades en sus comités de conciliación pues hacen la valoración pertinente y son ellos quienes deciden en qué casos resulta procedente o no el ejercicio del medio de control, pero desde la perspectiva judicial, desde la práctica judicial lo que podemos ver es que el ejercicio de la acción de repetición porcentualmente comparado con las condenas en contra de las entidades estatales es muy bajo.			
Pregunta 2. ¿Cuántos procesos se han iniciado en este despacho en relación al medio de control de repetición del 2012 al 2016?		**Categorización**	
Categoría: Estado Procesal	Dimensión: Procesos	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Verificado el sistema de estadística de información judicial del despacho encontramos que se han impetrado un total de nueve (09) demandas desde al año 2012 al año 2016.	En comparación con las sentencias donde ha sido condenado el Estado a pagar sumas de dineros en ejercicio de otros medio de control, se refleja una mínima actividad de la	Inactividad por parte de la entidad estatal	Realidad Procesal

	acción de repetición en este despacho.		
Pregunta 3. ¿Cuántos han fallado accediendo a las pretensiones de la demanda?		**Categorización**	
Categoría: Estado Procesal	Dimensión: Procesos	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
De esos nueve (09) procesos no se ha fallado a la fecha NINGUNO, esos diez procesos se encuentran en trámite –activo- uno de ellos se encuentra -al despacho- para sentencia, los demás continúan en trámite procesal.	De igual modo que en el despacho precedente, no se ha habido fallo en ningún sentido. Así las cosas, es evidente la ineficacia del medio de control de repetición.	Obstáculos procesales Congestión judicial	Realidad Procesal
Pregunta 4. ¿Cuáles son los inconvenientes que se presentan al interior del medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Procesalmente creo yo que el primer inconveniente o el inconveniente que se encuentra en estos procesos de repetición en ejercicio del medio de control de repetición, se centra en la dificultad que genera efectuar la notificación del sujeto pasivo de los mismos. La Lay 1437 de 2011 plantea un mecanismo muy efectivo y expedito para la notificación de las entidades públicas y de los particulares que cuenten con Registro Mercantil, la notificación se hace a través de la dirección del buzón de notificaciones judiciales	Se evidencia que existe otro inconveniente procesal para el adelantamiento de la acción de repetición, esto es, el estadio de las notificaciones, en la mayoría de casos se hace imposible contactar a los sujetos pasivos que se procesaran mediante este medio de control.	Notificaciones Curadores Ad litem Emplazamiento Sujetos pasivos	Realidad Procesal

registradas por los particulares en la Cámara de Comercio o que las entidades públicas están obligados a comunicar a los despachos judiciales o publicar en sus páginas web. Sin embargo la notificación de las personas naturales como es la mayoría de los casos el sujeto pasivo de los medios de control de repetición porque la gran mayoría de veces se persigue al agente estatal que dio lugar a la producción de la condena, ha resultado en la práctica muy dispendioso, partimos del hecho de que las entidades, considero no tienen un adecuado control y registro de los domicilios de esas personas, entonces a pesar que han sido servidores públicos muchas veces resulta tedioso e incluso imposible de materializar un notificación personal, se envían las boletas de citación correspondiente para que comparezcan, muchas veces son devueltas por correo, porque no reside, porque han cambiado de domicilio, porque las direcciones son erradas, entonces ahí se centra el primer gran impedimento en el trámite procesal. Ante la imposibilidad de efectuar esa notificación personal pues viene un trámite que a mi entender tambien resulta			

dispendioso que es efectuar el emplazamiento de los demandados en el cual, pues tiene una serie de requisitos; publicaciones en periódicos de amplia difusión, muchas veces los apoderados de las entidades, no cuentan con el apoyo de las entidades para sufragar los gastos correspondientes a esas publicaciones de los edictos emplazatorios lo cual tiene un costo, entonces todo ese trámite de notificación resulta ciertamente dispendioso, una vez se logra hacer esos edictos emplazatorios entonces viene otro gran inconveniente que es la designación de curadores ad litem la cual los abogados se reúsan muchas veces a aceptar, aquí hemos compulsado copias a abogados que no se han justificado, la norma consagra una justificación para no la aceptación que es tener más de cinco procesos como curadores ad litem que es una labor por de masa ad honorem entonces en muchos casos los auxiliares de la lista de la justicia ya tienen ese número de procesos a cargo entonces se excusan y es aceptable esa justificación, en otros casos no aparecen entonces se hace necesario compulsar copias a la autoridad			

disciplinaria en materia de abogados, entonces allí todo ese trámite de notificaciones lo que les digo desde la remisión de la boleta de citación, desde la ubicación del domicilio del demandante y esa imposibilidad de materializarla de esa manera hasta lograr la designación de un curador ad litem, los procesos duran estancados pueden ser años, puede ser realmente años.			
Pregunta 5. ¿Qué trámite adelanta el Juzgado para verificar el cumplimiento de la sentencia que conlleve a la recuperación de lo pagado por la entidad?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
No hemos emitido sentencias dentro del medio de control de repetición razón por la cual pues no puedo hablarles de un caso específico en el que se haya procurado el cumplimiento de la sentencia de repetición, sin embargo desde un punto de vista teórico debo indicarles que la Ley 1437 consagra los mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias, consagra un mecanismo que es el deber del juez diez meses luego de la ejecutoria de la sentencia de exigir el cumplimiento de la misma o tambien consagra un medio de control independiente que es el	Igualmente, no existen actualmente sentencias en ejercicio del medio de control de repetición, por lo que no se podría hablar de manera práctica de un trámite específico para verificar el cumplimiento del proveído.	Inexistencia de fallos	Ineficacia

proceso ejecutivo para lograr el pago de las condenas, en este caso tambien resulta si nos devolvemos a la pregunta número uno a la finalidad de la acción de repetición, el cumplimiento de esas sentencias tambien es muy poco eficaz, por lo general los particulares, el agente estatal no tiene cómo responder por una condena contenciosa administrativa, les pongo un caso en concreto, un soldado que cause un daño antijurídico a un particular o a otro compañero, pueden ser condenas resultantes con intereses de mil millones de pesos, lograr recuperar ese patrimonio, lograr recuperar esa suma de dinero en el patrimonio de un particular, es difícil, entonces es complicado tambien materializar la recuperación del dinero.			
Pregunta 6. ¿Cuáles han sido las causas de los casos de incumplimiento de sentencias reportados?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
No les puedo responder afirmativamente, porque no tenemos ningún caso	Corolario de lo anterior, no existen fallos respecto a este medio de control.	Inexistencia de fallos	Ineficacia
Pregunta 7. ¿Qué acciones se pueden adelantar ante el incumplimiento de la sentencia?		**Categorización**	

Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Tambien ya les referí, la exigencia del cumplimiento dentro del mismo proceso o el inicio de un proceso ejecutivo con medidas cautelares y demás.	Existen mecanismos procesales para materializar el cumplimiento de las providencias que ordenan la restitución de los dineros erogados.	Mecanismos efectivos Restitución patrimonial	Instituciones procesales
Pregunta 8. ¿Cuáles considera que son los obstáculos procesales que conllevan a la ineficiencia del medio de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
En cuanto a los obstáculos procesales, lo que les refiero, principalmente en el transcurso del proceso la notificación es una etapa álgida dentro del procedimiento y creo que es donde pueden estar los obstáculos para el correcto desarrollo procesal del medio de control de repetición.	La notificación del sujeto pasivo de la acción de repetición, es una etapa procesal que obstaculiza el correcto desarrollo de este medio de control.	Dificultad para notificar Prevalencia del debido proceso	Ineficacia
Pregunta 9. ¿Considera que la acción de repetición es un mecanismo eficiente para proteger el patrimonio del Estado?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Considero que no, no es eficiente por las razones que he esgrimido anteriormente.	Medio de control ineficiente.	Obstáculos procesales	Ineficacia

Pregunta 10. ¿Considera que es importante educar a los funcionarios públicos sobre el medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Si, considero que la pedagogía sobre la existencia de esta herramienta judicial es relevante no solo para el inicio del medio de control como tal, sino tambien para que todos los servidores públicos sean conscientes de que su responsabilidad si bien cuando en desarrollo de las funciones propias de su cargo pueden sentir un respaldo por parte de la entidad pública, es decir, usted como agente estatal por decirlo así, se esconde detrás de la ficción de la persona jurídica y ante una eventual demanda el sujeto pasivo es esa persona jurídica no el agente estatal por eso muchas veces creo yo que se ha creado la indebida conciencia de que el agente estatal no responde sino que siempre va a responder la entidad para cual este labora, entonces esa socialización puede llevar a crear conciencia en los servidores públicos de que con su actuar debe hacerse con total responsabilidad.	Gran parte de los agentes del Estado, erróneamente están convencidos que ante una eventual demanda de carácter patrimonial, quien entraría a responder seria el ente ficticio y no la persona natural.	Capacitación Ilustración Concientización	Pedagogía

Pregunta 11. ¿Qué medidas considera que pueden adoptarse para mejorar la eficiencia del medio de control de repetición?		**Categorización**	
Categoría: Obstáculos y posibles correctivos	Dimensión: Cumplimiento	**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
RESPUESTA	**COMENTARIOS**		
Pues considero que el medio de control de repetición está estrechamente ligado a otra figura procesal que tiene la misma finalidad de este que es el llamamiento en garantía. En mi entender considero que las entidades públicas deben fortalecer esa figura procesal de llamamiento en garantía que la norma lo consagra como llamamiento en garantía con fines de repetición, es decir, es una repetición en sí misma pero no como un proceso independiente posterior a una condena, sino dentro del mismo proceso judicial en el que se va a definir si el acto administrativo demandado es ilegal o no, si existió desviación de poder en un caso específico y si quien profirió el acto actuó con dolo o culpa grave o en un proceso de reparación directa en el que haya que determinarse si después de declarada la responsabilidad del Estado el funcionario público, el servidor público actuó con dolo o culpa grave, creo yo que esa finalidad de repetir contra el servidor	Existe una herramienta procesal, denominada por el legislador como llamamiento en garantía, la cual pretende vincular al agente o ex agente del Estado dentro del proceso que se pretenda el pago de dinero por conductas antijurídicas cometidas por agentes del Estado, se pueda determinar su responsabilidad y así evitar otro proceso judicial y evitar la prolongación en el tiempo.	Llamamiento en garantía Educación institucional	Correctivos

público puede ser más eficaz si se lleva con fines de repetición la figura del llamamiento en garantía dentro del mismo proceso ordinario, es decir, que pueda quedar definido en el mismo proceso no solo la legalidad o no de la actuación administrativa o la responsabilidad del Estado sino consecuentemente a la par si el servidor público estaría llamado a respaldar o a ser garante de la condena que deba pagar la entidad pública.			

Análisis Documental

Cuadro 1. Procesamiento de análisis documental – análisis legal

Categoría: Antecedentes	Dimensión: Evolución normativa	**Categorización**	
DESCRIPCION		**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
La acción de repetición tiene su fundamento en el artículo 90 superior, posteriormente, se sancionó la Ley 678 de 2011 por medio de la cual se regula la acción de repetición, concomitantemente a esto, la Ley 1437 de 2011, Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 142 plasmó el medio de control de Repetición, el cual es el instrumento procesal con que cuenta la administración para accionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y lograr la restitución de los dineros erogados en condenas de resorte judicial y extrajudicial por acciones dolosas o gravemente culposas de sus agentes.		Constitución Política Ley Jurisprudencia	Normatividad
Categoría: Antecedentes	Dimensión: Derecho comparado	**Categorización**	

DESCRIPCION	Categoría Abiertas	Categorías Axial
La acción de repetición en el ordenamiento jurídico colombiano, se asemeja, en la mayoría de sus aspectos, a la regulación normativa de esta acción en países como Argentina, Chile y Ecuador. Partiendo que en estos ordenamientos jurídicos, dicha acción es de naturaleza civil y tiene su fundamento en las Cartas Políticas. Según investigaciones realizadas en estos ordenamientos anteriormente citados, concluyen que el mecanismo es poco eficaz, y que su principal obstáculo es la falta de patrimonio del agente estatal a quien se condena a restituir los dineros erogados por parte del Estado.	Constitución Ley Doctrina	Normatividad

Cuadro 2. Procesamiento de análisis documental – revisión estadística

Categoría: Estado procesal	Dimensión: Procesos	Categorización	
DESCRIPCION		**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
Dentro del tiempo comprendido entre 2012 y 2016, los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta, avocaron conocimiento en 19 demandas en ejercicio del medio de control de repetición, en los siguientes estados procesales: Notificaciones: 2 demandas Emplazamiento: 4 demandas Designación de Curador Ad Litem: 3 demandas Audiencia inicial: 4 demandas Audiencia de pruebas: 2 demandas Para sentencia: 3 demandas Falta de competencia: 1 demanda En ninguno de los procesos adelantados existe sentencia, por lo que se evidencia que no se ha restituido los dineros		Congestión judicial Ausencia de Sentencias que ordenan restitución patrimonial Ausencia de sentencias ejecutoriadas	Ineficacia

erogados como consecuencia de actuaciones dolosas o gravemente culposas de sus agentes.		

3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

3.1. Resultados

3.1.1. Ael ordenamiento jurídico cno y en el derecho comparado

Derecho comparado

Dada la obligación que han reconocido los estados de reparar o indemnizar a las personas por los daños ocasionados como consecuencia de las actuaciones u omisiones de los funcionarios públicos o de los particulares en ejercicio de funciones públicas, se ha implementado así mismo un mecanismo judicial con el que se busca repetir contra quienes realizaron dicha actuación y omisión. A continuación se realiza una breve descripción de este proceso en algunos países de Latinoamérica:

Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 dentro de los principios dispuestos en el artículo 11 consagra en el numeral 9 la obligación del Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona de actúe en ejercicio de una potestad pública, de reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. Así mismo, señala que la repetición debe realizarse de manera inmediata contra las personas responsables del daño producido y no excluye las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

Finalmente, el inciso tercero y cuarto de este artículo estipulan la responsabilidad del estado por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Adicionalmente advierte que

cuando una persona deba ser reparada por los daños sufridos a causa de una sentencia condenatoria que posteriormente fue revocada, se repetirá contra los servidores públicos, administrativos o judiciales que sean declarados responsables.

Así mismo, el artículo 290 constitucional, refiriéndose a la contratación de la deuda pública señala que cuando sea declara su ilegalidad se ejercerá el derecho de repetición. En igual sentido, el artículo 397 dispone que cuando se deba reparar de manera integral los perjuicios causados por daños ambientales, además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjere el daño y contra el responsable de realizar el control ambiental. Así pues, la acción de repetición en Ecuador tiene sustento constitucional, en cual se señala de manera precisa los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales procede.

Aunado a lo anterior, el procedimiento de esta acción se encuentra regulada a través los artículos 67 al 73 de en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 344 del Código Orgánico Administrativo y el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial, donde se establece que para declarar la responsabilidad patrimonial se requiere que el funcionario obre de manera dolosa o gravemente culposa y que se haya realizado la totalidad del pago que se pretende repetir. No obstante lo anterior, pese a su regulación esta acción judicial no ha generado los resultados esperados, razón por la cual no ha sido posible desarrollar el objetivo para la cual fue creada, esto es, recuperar los dineros pagados por el Estado como consecuencia de la actuación dolosa o gravemente culposa de alguno de sus funcionarios.

Argentina

La acción de repetición en Argentina no cuenta con un desarrollo constitucional, toda vez que dentro de la carta magna de este país no se hace referencia alguna a este proceso. Esta acción tiene sustento legal en el Código Civil de la República de Argentina y en la Ley 24.156 Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público

Nacional, en las cuales se establece la responsabilidad patrimonial de los funcionarios respecto de sus conductas.

La posibilidad consagrada en el artículo 1112 del Código Civil, reconoce que los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, generan obligaciones patrimoniales pese a que la conducta no esté tipificada como delito. Así las cosas, esta acción es de carácter civil, no requiere de una condena al Estado, ni exige que deba ser presentada por este último para reclamar los dineros desembolsados como consecuencia de la conducta. Las personas lesionadas con las actuaciones de los funcionarios públicos pueden demandar directamente al Estado o a quien realizó la acción u omisión o a ambos sin que medie solidaridad entre estos.

Ahora bien, la Ley 24.156 en su artículo 130, reglamentado por el Decreto No. 1344 de 2007 instaura la responsabilidad de la persona que con dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones, cause daño económico a una entidad sujeta a la competencia de la Auditoría General de la Nación e igualmente establece la forma como debe llevarse a cabo el trámite judicial, el cual debe estar precedido del cobro en sede administrativa, pudiendo establecerse facilidades de pago.

El término de prescripción de estos dos mecanismos es el consagrado en el Código Civil, el cual, contrario a lo establecido en la regulación colombiana, corresponde a 10 contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, más no desde el pago total o pago de la última cuota efectuada por la entidad pública.

Chile

La Constitución Política de la República de Chile de 1980 pese a no consagrar explícitamente la acción de repetición, si contempla responsabilidades y sanciones cuando los órganos del Estado no sometan sus actuaciones a la Constitución y la ley. En este

entendido, cuando un integrante de dichos órganos actúe contrario a la Constitución y la Ley, es responsable de los daños causados que se puedan llegar a presentar, razón por la cual, el Estado tiene la potestad de repetir contra estos cuando se presente un detrimento patrimonial.

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público en su artículo 5 estipula que la responsabilidad del Estado por las conductas injustificadamente erróneas o arbitrarias del Ministerio Público sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el fiscal o funcionario cuando haya mediado dolo o culpa grave. Además de esto fija el término de prescripción de 4 años, el cual, al igual que en Argentina, se contabiliza desde la fecha de la actuación dañina.

Consecuente a lo anterior, es preciso afirmar que si bien la Constitución establece la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales, la acción de repetición solo se encuentra regulada para los fiscales y miembros del Ministerio Público, los cuales dirigen la investigación y ejercen la acción penal pública.

Colombia

Responde a una disposición de rango constitucional, exactamente el artículo 90 de la Carta Magna precisa la obligación del Estado de repetir contra sus agentes cuando por conductas dolosas o gravemente culposas de estos el Estado debió responder patrimonial. Claramente la disposición suprema no establece únicamente los eventos de condenas judiciales, sino las acaecidas mediante los medios alternativos de solución de conflictos.

En materia legal, la acción de repetición se encuentra reglada por la Ley 678 de 2001, donde establece las causales en los que se obra con dolo o culpa grave en la comisión del daño antijurídico, los legitimados a iniciar la acción y los requisitos para su procedencia. A su vez, añade la institución del llamamiento en garantía con fines de repetición, con el fin de vincular al agente estatal en el proceso donde se discute la responsabilidad del Estado para que en una eventual condena, el agente entre a responder.

3.1.2. Caracterización de los procesos de repetición desarrollados entre 2012 - 2016, en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta.

Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta

La Ley 1437 de 2011, Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entró en vigencia el 02 de julio de 2012, a partir de esta fecha y hasta el año 2016, este despacho avocó conocimiento de cinco (5) demandas en ejercicio del medio de control de repetición.

Año dos mil doce (2012)

En el tiempo comprendido durante el año 2012, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, no tuvo conocimiento de demandas por vía del medio de control de repetición.

Año dos mil trece (2013)

Bajo radicado 54001333300120130071301 la Nación en representación de la Policía Nacional demandó a Luis Alberto Castellanos Rodríguez por medio de control de repetición. A fecha 05 de mayo de 2016, luego de surtir los trámites procesales correspondientes; como la notificación el apoderado de la parte demandada en ejercicio del derecho de defensa y contradicción, contestó la demanda. Solo hasta el 17 de enero de 2018, luego de todos los obstáculos procesales de la notificación que impidieron el adecuado desarrollo del proceso, el despacho convocó para celebrar audiencia inicial el 12 de abril de 2018.

Año dos mil catorce (2014)

Existen dos demandas impetradas y de conocimiento de este despacho durante el año 2014, una, de 24 de octubre de 2014, que, por medio del sistema de reparto de apoyo judicial, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, conoció del proceso 54001333300220140189300, dentro del cual el Municipio de Los Patios demandó al ex

alcalde Jorge Barco Mora en ejercicio de la acción de repetición. Indica el plenario que el 25 de octubre de 2015 se admitió la demanda, posteriormente, el 10 de diciembre del mismo año, el apoderado judicial del demandado contestó la demanda. El despacho mediante auto de fecha 02 de noviembre de 2016, fijó fecha para audiencia inicial para el día 04 de mayo de 2017 que luego sería aplazada para el 25 de octubre de 2017, seguidamente, se realizó audiencia de pruebas el día 27 de febrero de 2018, la cual sería suspendida para retomar el día 18 de mayo de 2018.

La segunda demanda, con radicado 54001333300620140111501 de fecha 12 de diciembre de 2014, la Nación en cabeza de la Policía Nacional, demandó al Capitán Diego Mauricio Marín Toro, en ejercicio del medio de control de repetición, acción que fue admitida mediante auto de fecha 25 de marzo de 2015. Aproximadamente un año después, tras fallidos intentos de notificación, el 15 de julio de 2016 el apoderado del demandado, descorre el traslado de la demanda para que el 17 de enero de 2018, se fijara audiencia inicial para el día 08 de mayo de 2018. Nótese que han pasado tres años desde la admisión de la demanda y no se ha podido adelantar la audiencia inicial.

Año dos mil quince (2015)

Una demanda en ejercicio del medio de control de repetición conoció este despacho judicial para el año 2015, cuyo radicado responde a 54001333300220150062300 dentro del cual, la Nación en cabeza del Ejercito Nacional demanda a Juan Carlos Bello Chitiva con el fin de que se reintegre los dineros pagados como consecuencia de una condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander para el año 2011. Solo hasta el 13 de abril de 2016 se admitió la demanda, no obstante, según el expediente, a fecha 22 de marzo de 2018, el plenario se encuentra al despacho para autorizar emplazamiento. Han transcurrido dos años, y aún no ha sido posible notificar al demandado.

Año dos mil dieciséis (2016)

El 28 de enero de 2016, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, conoció bajo radicado 54001333300220160028300 una demanda en ejercicio del medio de control de repetición instaurada por la Nación en contra de Iván Darío Duque López, Hugo Antonio Durango Holguín, Jhony Federico Charris Domínguez. Mediante auto de fecha 08 de febrero de 2017 que declara falta de competencia, se ordenó remitir el expediente a los Juzgados Administrativos Orales del Circuito Judicial de Valledupar.

Así las cosas, luego de caracterizar cada uno de los procesos que se adelantan por vía del medio de control de repetición en el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad, resalta que no existe sentencia alguna en ejercicio de esta acción, se observan obstáculos procesales para el adecuado desarrollo de los procesos de repetición.

Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta

Atendiendo la información suministrada por el titular del juzgado, luego de verificado el sistema de estadística de información judicial del despacho, refleja que se han impetrado un total de cinco (5) demandas en ejercicio del medio de control de repetición desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 hasta el 2016, donde cada una de ellas se encuentran en la siguiente situación procesal:

Año dos mil doce (2012)

Durante el año 2012, época en la que el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró en vigencia, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, no conoció demandas en ejercicio del medio de control de repetición.

Año dos mil trece (2013)

Según la información suministrada, se impetró una (01) demanda en ejercicio del medio de control de repetición por parte del Municipio de San José de Cúcuta contra Nicolás Antonio Rangel Colmenares el 18 de noviembre de 2013, cuyo radicado responde a

54001333300220130027301. Posteriormente, y como consecuencia de una controversia de impedimento, a través de auto admisorio de fecha 13 de febrero de 2014, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta avocó conocimiento y solicitó al demandante allegar la consignación de los gastos procesales en un término no mayor de cinco días.

Transcurridos cinco meses, se notificó la admisión de la demanda personalmente por vía correo electrónico al demandante, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Reposa en el plenario, que el 18 de septiembre de 2014 como consecuencia de la imposibilidad de notificar personalmente al demandado por carencia de domicilio, se ordenó el emplazamiento en virtud de lo establecido en el Código General del Proceso.

El 17 de junio de 2015, aproximadamente dos años después de la radicación de la demanda, se adelantó la audiencia inicial dentro del proceso, luego, el 01 de septiembre se tramitó la audiencia de pruebas, para que el 21 de septiembre de 2015 entrara el expediente al despacho del Señor Juez para decidir sobre el problema jurídico, donde a la fecha no se ha emitido el respectivo fallo.

Año dos mil catorce (2014)

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta no conoció ninguna demanda en ejercicio del medio de control de repetición.

Año dos mil quince (2015)

Según datos estadísticos, se instauraron dos (02) demandas de repetición durante este año; la primera bajo radicación 54001333300320150009200 dentro del cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF demanda por medio del medio de control de repetición a la Asociación de Padres de Hogares Comunitarios del Barrio La Cordialidad, Los Patios N. de S. Dicha acción se incoó el 09 de marzo de 2015 y hasta el 09 de octubre de 2015 fue admitida por el despacho judicial. Aproximadamente un año después, el 01 de

noviembre de 2016, luego de surtir los estadios procesales pertinentes, se inició el trámite de designación del Curador Ad Litem, trámite que a fecha 21 de marzo de 2018 no se ha podido surtir, pues se han designado seis abogados de la lista de auxiliares de la justicia y a la fecha unos resultan imposibilitados, a los otros no ha sido posible notificarlos.

La segunda demanda, instaurada el 14 de septiembre de 2015 bajo radicado 54001333300320150043700 dentro del cual, el Ministerio de Defensa demanda por medio de la acción de repetición a Eliseo Sepúlveda Gelvez. El operador judicial consideró que la demanda reunía los requisitos exigidos por lo que mediante auto admisorio de fecha 30 de noviembre de 2015 le dio trámite a la acción. Luego de no ser posible la notificación del demandado, se acudió a la notificación por emplazamiento, donde posteriormente se designó Curador Ad Litem para que ejerciera el derecho de defensa. Vencido el termino de contestación de la demanda, mediante auto de fecha 30 de noviembre de 2017 se convoca audiencia inicial para el día 27 de junio de 2018, en este punto, obsérvese que transcurrió un poco más de tres años para poder adelantar el primer estadio procesal.

Año dos mil dieciséis (2016)

Reposa un plenario con radicado 54001333300320160028500 de fecha 12 de diciembre de 2016, que en ejercicio del medio de control de repetición, la Contraloría General del Departamento Norte de Santander demandó a los herederos indeterminados de Alfredo Enrique López Ramírez. Siguiendo las ritualidades procesales que exige el Código General del Proceso, se emplazó en el Registro Nacional de Emplazados de la Rama Judicial a los demandados, por consiguiente se designó Curador Ad Litem mediante auto de fecha 23 de febrero de 2018, pero a fecha 03 de abril de 2018, el expediente entra al Despacho del Juez, advirtiéndose que se encuentra vencido el termino otorgado al Curador Ad Litem para presentarse al Juzgado, sin que este haya hecho manifestación alguna.

Con base a lo anterior, podemos afirmar que el medio de control de repetición presenta dificultades para su pleno ejercicio, muestra de ello son los procesos que se

adelantan en este despacho desde el 2012 hasta el 2016 y, que a la fecha no se ha proferido ninguna sentencia que resuelva la situación jurídica de la restitución patrimonial.

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta

Año dos mil doce (2012)

Durante este año, este despacho judicial conoció dos demandas en ejercicio del medio de control de repetición. La primera bajo radicado 54001333300420120005300 admitida mediante auto de fecha 16 de noviembre de 2012, y, tras la imposibilidad de notificar personalmente al demandado, el despacho ordena notificar por emplazamiento, luego, fue designado Curador Ad Litem, que a fecha 13 de marzo de 2018, fue aceptada su justificación para la no representación del demandado. Es de resaltar, que han transcurrido seis años y se ha imposibilitado darle el esperado trámite procesal a la demanda.

La segunda demanda, responde al radicado 54001333300420120012700, instaurada el 25 de septiembre de 2012, posteriormente admitida mediante auto de fecha 23 de mayo de 2013. El expediente se encuentra al despacho desde el 01 de septiembre de 2017 para proferir sentencia.

Año dos mil trece (2013)

Se tramitan en este despacho dos demandas en ejercicio del medio de control de repetición instauradas para el año 2013. La primera, con radicado 54001333300420130032900 instaurada el 12 de septiembre de 2012 y admitida mediante auto admisorio de fecha 10 de junio de 2014. Al desconocerse el paradero del demandado, se hizo necesario emplazarlo, por lo que posteriormente se inició con la designación del Curador Ad Litem, que mediante actuación de fecha 27 de febrero de 2018, se aceptó la justificación de la no aceptación del encargo procesal. Han transcurrido cinco años y no se ha podido adelantar eficientemente el proceso de repetición.

La segunda acción, de radicado 54001333300420130028200 de fecha 12 de agosto de 2013, fue admitida mediante auto de fecha 22 de mayo de 2014. Solo hasta el 22 de julio de 2017, se pudo notificar personalmente al demandado y mediante auto de fecha 14 de febrero de 2014 convocó para audiencia inicial para el día 05 de julio de 2018.

Año dos mil catorce (2014)

Este despacho no avocó conocimiento sobre demandas en ejercicio del medio de control de repetición.

Año dos mil quince (2015)

Avoca conocimiento para tramitar cinco demandas de acción de repetición. La primera bajo radicado 54001333300420150022700 instaurada el 20 de mayo de 2015 y a fecha 11 de abril de 2018, se allegaron alegatos de conclusión para proferir sentencia. La segunda, responde al radicado 54001333300420150053300 incoada el 28 de septiembre de 2015, admita el 29 de enero de 2016, y, hasta el 14 de febrero de 2018, luego de agotar los trámites pertinentes, se emplazó al demandado.

La tercera acción de repetición, con radicado 54001333300420150010300 de fecha 12 de marzo de 2015, admitida mediante auto admisorio de fecha 10 de marzo de 2016 y a la fecha 16 de marzo de 2018 fue notificada personalmente la acción mediante notificación electrónica. La cuarta demanda, responde al radicado 54001333300420150053300 instaurada el 28 de septiembre de 2015 por el Municipio de San José de Cúcuta contra la ex alcaldesa María Eugenia Riascos Rodríguez, que a la postre fue admitida el 29 de enero de 2016, solo hasta el 14 de febrero de 2018 se fijó en estado el emplazamiento de la demandada por desconocimiento de su domicilio.

La quinta demanda en ejercicio del medio de control de repetición responde al radicado 54001333300420150019300 de fecha 24 de abril de 2015, admitida mediante auto admisorio de fecha 22 de enero de 2016, evidencia el plenario que la última actuación fue a

fecha 08 de noviembre de 2016 mediante el cual se remite las boletas de citación para la notificación personal de los demandados.

Año dos mil dieciséis (2016)

Durante este año, este despacho judicial no avocó conocimiento de demandas en ejercicio del medio de control de repetición. Es importante resaltar nuevamente la ineficacia de la acción de repetición, esto, conforme a los procesos anteriormente descritos, que añaden situaciones tanto procesales, como extraprocesales, que repercuten considerablemente en el correcto desarrollo de las demandas de repetición.

3.1.3. Dificultades en el logro de la restitución patrimonial como medio de control, en los procesos adelantados en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta

Inadecuada presentación y sustentación de las demandas sin el pleno lleno de los requisitos.

En virtud de lo expresado en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, consagra este una diferencia marcada frente a la responsabilidad que le atañe al Estado, y de otro lado la que se predica del agente. De otra manera, la responsabilidad del Estado es consecuencia derivada como resulta de la actuación que haya provocado como resultado un daño antijurídico mientras que esa misma antijuridicidad que proviene de los agentes, se toma como el comportamiento adquirido por estos lo que da lugar al daño, y si este fue doloso o gravemente culposo.

Conforme a lo anterior, la ley le otorga autonomía a las entidades estatales, facultándolas a poder repetir contra quienes en ocasión a su conducta devenida, hayan ocasionado erogaciones por parte del Estado. Seguidamente, de esa misma facultad que se predica le corresponde a la administración bajo el cumplimiento de agotar debidamente los requisitos de procedibilidad, hasta llegar ante el proceso judicial, el aporte suficiente e

irrefutable de la carga probatoria, encaminada a exponer la clara y evidente responsabilidad por parte del funcionario público ante el hecho acaecido, no es más que la obligatoriedad que le asiste de poder demostrar el daño antijurídico, si bien, la interpretación a la ley, responde a que no se puede pretender recaer responsabilidad alguna a un servidor público por meras sospechas sin el pleno conocimiento y existencia material.

Sin embargo, a juicio en lo investigado, en la realidad no parece mostrar reflejado esa exigencia, pues, quienes en cabeza de la administración representan sus intereses en la defensa para repetir, en la mayoría de los casos ante las demandas presentadas se queda frustrado la intención de recobrar lo pagado, toda vez que estas carecen de fuerza material y sustancial al no contemplar los soportes y documentos necesarios y con posterioridad a ello se presente el fenómeno de la inadmisión o rechazo de la misma.

Dificultad de hacer efectiva la notificación, en el evento de que se haya admitido una demanda de repetición.

En la medida en la que se libre el auto admisorio de la demanda siendo un pilar fundamental en el proceso judicial, siendo este el medio indicante en que se da apertura al proceso, seguidamente con este se da un acto procesal de suma importancia como lo es la notificación, teniendo como función dar por enterado al demandado que contra el cursa un proceso. No obstante, en los casos en los que se ha pretendido ejercer el medio de control de repetición frente a aquellos ex servidores públicos o particulares que ostentaron funciones públicas, se presenta que por parte de la entidad en su momento no se llevó el adecuado control y verificación sobre el registro y la veracidad en la identificación y direcciones que reposan en los documentos pertenecientes a la entidad estatal.

Por consiguiente, a la hora de ejercer la notificación a la parte demandada se evidencia que muchas veces, estas notificaciones son devueltas a los juzgados, y en ese cumplimiento del principio constitucional que reza sobre el debido proceso, cabe agotar todos los medios existentes para que surta la notificación en debida forma, más en casos en concreto se imposibilita este medio conllevando posteriormente al nacimiento de la figura procesal del emplazamiento o hasta el nombramiento de un Curador At Litem, y de esta

manera, mientras se resuelve en los términos que exige la norma, no solo dilata el trámite procesal sino puede acarrear que dicho trámite no continúe o proporcione el efecto que en consecuencia se busca, no es más que el reintegro de lo pagado.

Ausencia de voluntad política o control estricto que exija a las entidades a promover la acción de repetición.

Se entiende que la finalidad de la acción de repetición contra el servidor es de interés público por cuanto busca proteger el patrimonio del Estado y puede considerarse como una herramienta para conseguir la eficacia y moralidad de la función pública para crear un ejemplo preventivo sobre el actuar de los servidores públicos. Conforme a lo anterior, todas las entidades públicas están llamadas a ejercer el medio de control de repetición en los eventos que por medio de sentencia este haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión a una condena por consecuencia de la conducta dolosa o culpa grave de uno de sus funcionarios.

En este acontecimiento, en la práctica, teniendo en cuenta que el legislador optando por un mecanismo que proteja al Estado de los abusos en que por omisión o extralimitación ejerza indiscriminadamente un servidor atentando contra la integridad y los recursos económicos propios es, por regla general, el representante legal de la misma, pero se exceptúan las entidades obligadas a constituir un Comité de Conciliación, en la que sus integrantes son quienes deben analizar si es viable interponer la acción de repetición.

No obstante, como se mencionaba en la práctica, son numerosas las demandas con fallos condenatorios que ponen es desequilibrio el patrimonio del Estado, acarreando sanciones pecuniarias considerables, más lo paradójico a la situación, radica en la minoría existente de procesos de repetición interpuestos por las entidades estatales, lo que exhorta a generar dudas en el actuar partiendo de las premisas sobre los resultados estadísticos en donde se efectúan fallos condenatorios, los cuales no compensan con los presentados para iniciar la acción de repetición, podría ser esta una apreciación subjetiva, en contrario, se entiende que si la acción se promoviera efectivamente por la autoridad competente,

conforme la ley lo expone, se atendería a la garantía del principio de moralidad, que orienta al servidor público actuar con honestidad, dignidad y probidad en los actos públicos que realice.

Falta de objetividad de los comités de conciliación de las entidades estatales en la aprobación de que se surta el medio de la acción de repetición.

De tal modo como se establece, la naturaleza de la acción de repetición, la obligación de interponer la acción en el caso de que se cumplan los requisitos, inicialmente recae en el Comité de Conciliación de las entidades públicas, o en su defecto en el representante legal de la entidad condenada cuando la entidad no tenga la obligatoriedad de conformarlo, deberá repetir, so pena de incurrir en causal, para los miembros del Comité, en falta disciplinaria, y para el segundo una sanción o en su defecto en causal de destitución.

Siendo requisito de procedibilidad, el comité de conciliación, del cual en la mayoría de las situaciones, evita actuar conforme debería y, así no siendo objetivo que digamos, bien sea, porque intervenga la politiquería y el amiguismo entre sus miembros o con algunos de los agentes implicados, así mismo en procura de no perder su trabajo evita tomar la iniciativa, y se predica porque los miembros de esta, es muy posible que no señalen a un servidor de nivel superior demandándolo para que responda a través de la acción de repetición en su contra; pero, también se observa en muchos de los casos que quienes resultan implicados son los funcionarios de menor rango bien sea por desconocimiento de la responsabilidad que les acarrea, por ingenuos o bien a decisión propia, sobre los cuales muchas veces, por más voluntad que surgiera de parte de la entidad, este no tendría cómo pagar los recursos por el cual el Estado fue condenado a una reparación patrimonial.

La no utilización de la figura procesal del llamamiento en Garantía.

En consecuencia a que es una herramienta a la que puede acceder toda entidad interesada en repetir, para lograr que los servidores públicos respondan por las conductas dolosas o por culpa grave, persigue la misma finalidad que la acción de repetición en procura de la economía y el descongestionamiento de los despachos judiciales, por ende, atiende a

la exigencia que para poder formularse esta debe hacerse dentro del proceso que se adelanta contra el Estado, es decir, que este no haya sido condenado aun y mucho menos pagado, caso contrario operaría la acción de repetición, pues ésta en su requisito de exigibilidad, obliga, que para poder repetir se debe haber pagado y conforme a ello, probado por los certificados emitidos por parte de la oficina de tesorería, entonces bajo estos términos el llamamiento en garantía con fines de repetición debe ser efectuado en el término que se tiene para contestar la demanda, es decir, antes de que se de apertura al periodo probatorio.

3.2 Discusión

Edel a la luz de los procesos que por esta vía de adelantan o adelantaron 234AOrales Judicial ,estos Despachos

En atención a lo desarrollado en ítems anteriores, y con base al análisis de la información recolectada en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta, se puede evidenciar que el medio de control de repetición no resulta eficaz como mecanismo para la protección del erario del Estado, claramente existen unos obstáculos procesales que impiden el adecuado desarrollo procedimental de las demandas.

Acción de Repetición como mecanismo de imperativo accionar

Primordialmente, partimos de la premisa que el medio de control de repetición es un mecanismo de imperativo accionar por mandato constitucional y legal, por lo que como se infiere del análisis realizado a los procesos de repetición que se adelantan en los Juzgados objeto de la investigación, las demandas son incoadas con los mínimos requisitos de procedibilidad, insuficiencia de pruebas y por regla general, desinterés en su impulso procesal. Es por ello, que las entidades estatales solo ejercen este medio de control como respuesta a una imposición legislativa que al ser omitida, traería consigo mismo consecuencias disciplinarias.

A luz de los procesos incoados en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta en ejercicio del medio de control de repetición, se puede evidenciar que desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al 2016 existen procesos inactivos por falta de impulso procesal, lo que conlleva a la no recuperación de los dineros erogados por las entidades estatales por concepto de condenas producidas por conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes.

Los Comités de Conciliación

El ordenamiento jurídico colombiano establece que la viabilidad de la interposición de la acción de repetición es decisión de los Comités de Conciliación de las entidades estatales. Ahora bien, estos comités están integrados por los superiores jerárquicos del ente estatal, allí juega un papel importante la subordinación y la voluntad política. Difícilmente estas decisiones tienen fundamentos éticos, pues las reglas de la experiencia enseñan que estas posiciones laborales las ostentan miembros de la elite política, lo que conlleva a que estas decisiones sean de carácter y beneficio político.

Así las cosas, difícilmente se adoptan decisiones encaminadas a la interposición de demandas en ejercicio del medio de control de repetición, en este punto, es importante resaltar el escaso flujo de demandas de repetición en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta en contraposición de los demás medios de control, pudiéndose afirmar que la acción de repetición resulta presenta dificultades extraprocesalmente.

Notificaciones y Curadores Ad-Litem

Indiscutiblemente, el trámite de notificaciones es la etapa con más dificultades en el transcurso del proceso judicial, pues existen una serie de inconvenientes a la hora de correr el traslado de la demanda, como el desconocimiento del domicilio del demandado, su paradero. Nótese que en el mayor de los casos analizados, por imposibilidad de notificar a

los sujetos pasivos, se debe recurrir al emplazamiento de los mismos y posteriormente designar un abogado de la lista de auxiliares de la justicia para que ejerza como Curador Ad Litem en el transcurso del proceso, a sabiendas que este ejercicio es por de masa ad honorem, los abogados en el mayor de los casos, anuncian su imposibilidad de aceptar el mandato por razones injustificadas, lo que desprendería un incidente dentro del proceso que entorpecería más el impulso del mismo.

Como se caracterizó en los procesos investigados, la designación de Curador Ad Litem es uno de los trámites con más desgaste judicial, que implica tiempo perdido, pues esta designación puede tardar años, hay procesos en los que por no haberse designado Curador Ad Litem no se ha descorrido el traslado de la demanda y esto coadyuva a que la pretensión estatal se vea envuelta en simples expectativas.

Carga probatoria

Una de las dificultades que hacen ineficaz el medio de control de repetición, como se evidencia en la información recolectada en los despachos judiciales investigados, es la carga probatoria. Para la procedencia de la acción de repetición, la ley exige unos presupuestos, uno de ellos sine qua non y es que la conducta del agente que ocasionó el daño antijurídico que conllevó a una condena estatal sea producida con dolo o culpa grave, lo que al momento de incoar la demanda, no se cuente con suficiente material probatorio, en el entendido que, en el caso de las conductas dolosas, se debe probar tanto el elemento volitivo o voluntad como tambien el elemento cognoscitivo o conocimiento de la conducta.

Igualmente ocurre, que en los eventos donde no se cuenta con suficientes pruebas, los abogados de las entidades no persisten en sacar adelante dichas acciones, pues como se dijo de antesala, presentan la demanda como respuesta a una imperiosa decisión legislativa, que de no hacerlo así, incurrirían en conductas propias del resorte disciplinario.

Existen plenarios donde la entidad demandante solo aporta como prueba la sentencia judicial a través de la cual fue declarada responsable y obligada a pagar económicamente

los daños antijurídicos, es de aclarar, que dicha providencia es suficiente para impetrar la demanda más no es prueba suficiente para llevar al convencimiento del fallador, pues esta, en la mayoría de casos, solo advierte que la entidad estatal es responsable administrativamente y que fue condenada a pagar sumas de dineros.

Si bien es cierto que en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2016 no se han resulto acciones de repetición, es decir, no existen sentencias que accedan o nieguen las pretensiones de los accionantes, bajo criterio de los Jueces entrevistados, esta es una de las razones por las que el medio de control de repetición no resulta eficaz.

Llamamiento en garantía con fines de repetición

Esta institución procesal, consagrada en la Ley 678 de 2001 con el fin vincular al agente estatal que presuntamente cometió la conducta dolosa o gravemente culposa al proceso donde se discute la responsabilidad del Estado producto de estas conductas, para que en ese mismo proceso se defina si el agente es o no responsable de los daños antijurídicos que dieron lugar. De esta manera, se evitaría en el ejercicio del medio de control de repetición contra el agente estatal, se ahorraría lo concerniente a demostrar la responsabilidad del agente estatal, lo que conllevaría a un proceso más ágil y expedito.

Como se ilustra de los procesos de repetición que adelantan los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta durante los años 2012 al 2016, en todos se discute la responsabilidad del agente estatal, por ende, obvia que estos servidores públicos no fueron llamados en garantía en los procesos donde resultó condenada la entidad del Estado, invocando de esta manera estadios procesales que prolongan el desarrollo de la demanda en el tiempo, aportando causas de ineficacia del medio de control de repetición.

Ejercicio del medio de control de repetición en contraposición del ejercicio de los demás medios de control en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta.

Es de añadir que, como advierte el análisis de los procesos que por medio de la acción de repetición se adelantan en los despachos judiciales en mención durante el tiempo comprendido entre el año 2012 y 2016, existen 19 demandas en ejercicio del medio de control de repetición distribuidas en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta, de las cuales no existen sentencias que accedan o nieguen las pretensiones, por consiguiente, no existen sentencias ejecutoriadas, lo que evidencia que no ha sido posible la restitución de los dineros erogados por la entidad estatal en estos 19 eventos.

Es claro que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo delicado y dispendioso de su especialidad, el trámite de los procesos resultan extensos en el tiempo. Aun así, tal y como lo advierten los entrevistados, en ejercicio de otros medios de control propios de esta jurisdicción, tales como la reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, incluso nulidad simple, en un año, tratándose de estas acciones contenciosas, un despacho puede proferir entre 100 y 200 sentencias, lo que lleva a analizar la efectividad de la acción de repetición en contraposición de los otros medio de control, que, en virtud de los años investigados, no se han proferido sentencias que resuelvan las pretensiones incoadas, infiriendo de esta manera que la acción de repetición no es un medio de control eficaz.

CONCLUSIONES

El medio de control de repetición como mecanismo para la protección del erario del Estado, tendiente a buscar la restitución de los dineros pagados por medio de sentencias judiciales, actas de conciliación u otro mecanismo alternativo para la solución de conflictos, en razón de conductas dolosas o gravemente culposas de los agentes del Estado, resulta ineficaz, no solo por obstáculos procesales, por el desconocimiento de la misma, sino tambien por falta de voluntad profesional y política. Así, las perspectivas de que tiene la entidad estatal de recuperar el dinero erogado, resultan simples expectativas.

Es válido concluir que una de las razones por la cuales la acción de repetición no cumple con su fin legislativo, es por falta de imparcialidad en los Comités de Conciliación de las entidades estatales, pues como se dijo en capítulos anteriores, las reglas de la experiencia estiman que en estos comités reina la subordinación política.

Igualmente, es importante resaltar que desde un punto de vista práctico, el medio de control de repetición presenta obstáculos, como lo son las notificaciones de los sujetos pasivos, la designación del Curador Ad Litem en los eventos dentro de los cuales se deba emplazar al demandado.

Así mismo, esta acción contenciosa no es próspera de una parte por ser de carácter imperativo para las entidades del Estado y por otra parte la falta de sentido de pertenencia de los agentes estatales, la primera conlleva a que la demanda sea olvidada en los despachos judiciales, pues solo se impetra para evitar sanciones disciplinarias y la segunda, porque sencillamente el Estado no tiene dolientes.

Se llega a la conclusión que la carga probatoria es un detonante para la ineficacia del medio de control de repetición, pues se torna complicado desde los estadios procesales, demostrar que las conductas que dieron lugar a las erogaciones estatales fueron producto de acciones dolosas o gravemente culposas.

Aunado a lo anterior, se concluye que el no uso de la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición en sede de discusión de la responsabilidad estatal, inhibe a que los procesos posteriores de repetición se vuelvan dispendiosos y poco eficientes, pues

al hacer uso de esta prerrogativa procesal, en la fijación del litigio la acción se abstendría de probar lo que ya se probó en otra sede procesal.

Finalmente y para conclusión general, el medio de control de repetición resulta ineficaz en los Juzgados 2°, 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al 2016 por las razones anteriormente expuestas.

RECOMENDACIONES

Es importante que las entidades estatales capaciten a sus servidores públicos mediante herramientas pedagógicas como cartillas, conversatorios, seminarios, con el fin de prevenir eventualidades que conlleven a erogaciones estatales y posterior ejercicio del medio de control de repetición.

Adicionalmente, se hace necesario que cuando las entidades estatales sean demandadas por daños antijurídicos producidos por conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes estatales, estos últimos sean vinculados al proceso a través del llamamiento en garantía con fines de repetición, con el propósito de que en una eventual condena se discuta tanto la responsabilidad del Estado como la del servidor público y por ende se defina la situación de este último en esa misma instancia judicial.

Exhórtese a los Procuradores Judiciales de fortalecer este instrumento procesal, pues son ellos los llamados a impulsar estas acciones de interés general con base a las facultades otorgadas por la Ley 678 de 2011.

Finalmente, es necesario que el legislador, regule eficientemente las obligaciones de los Comités de Conciliación y las posibles faltas en que podrían incurrir ante la falta de objetividad de sus decisiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acero, E. (2010). La acción de repetición dentro del contexto de la moralidad y eficiencia en la función pública en Colombia. Bogotá, Editorial Universidad Militar Nueva Granada.

Aljach, S., Gil, J., Trujillo, E. y otros. (2009). Acción de repetición en Colombia: ¿Eficaz o Ineficaz?. Piélagus, 85-94.

Alvarado, S., Chaustre, A., Y Chaustre. (2008). Análisis de la aplicación de la acción de repetición en el tribunal seccional de ética médica del Norte de Santander. Cúcuta, Editorial Universidad Libre de Colombia sede Cúcuta.

Amaya, M. Y Carrillo, Y. (2014). Aplicación del medio de control de repetición en el municipio de Villavicencio en el periodo 2001 a 2012. Facultad de derecho y ciencias políticas, *44*(121), 676-679.

Bolívar, J. y Hernández, R. (2017). Cuáles son las deficiencias de la Acción de Repetición frente a la buena gestión Que debe adelantar la Administración Pública. Universidad Santo tomas.

Calderón, P. (2016). La acción de repetición y el llamamiento en garantía en la jurisprudencia colombiana, 2001-2009. Derecho y políticas públicas, *18*(24), 77-87.

Calderon, P. Y Perez Y. (2011). Eficacia de la acción de repetición en las entidades territoriales de la región amazónica de Colombia en los años comprendidos entre el 2001 a 2008. Bogotá, Editorial Universidad libre de Colombia

Contreras, C., Valencia, A., Y Villero, M. (2016). Acción de repetición Ineficacia en procesos de Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla Médica en los Hospitales Públicos de Valledupar. Editorial, Universidad Santo Tomas de Valledupar.

Duque, C. (2012). Acción de repetición en Colombia una tarea pendiente en la administración pública. Jurid, *9*(1), 136-153.

Enríquez, g. (2017). Ineficacia de la acción de repetición. Ius Humani, *6*(2017), 107-122.

Fraenkel, Jack y Wallen, Norman (2000). Cómo diseñar y evaluar la investigación en educación.

Gallo, F. (2016). La acción de repetición y el conflicto de competencia territorial por condenas originadas en la jurisdicción ordinaria. Bogotá, Editorial Universidad Santo Tomas.

Garcés, M. Y Mestres I. (2004). La acción de repetición y el llamamiento en garantía ley 678 de 2001. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Gómez, F. (2011). Aplicación de la acción de repetición en el departamento del chocó en el período comprendido entre 2001- 2008. Bogotá, Editorial universidad Libre de Colombia

González, L. (2015). Acción de repetición, ineficaz respecto de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en Colombia. Bogotá, Editorial Universidad Militar Nueva Granada.

Gonzalez, O. (2009). Responsabilidad del Estado en Colombia: Responsabilidad por el Hecho de las Leyes. Humanidades, *37*(1), 77-86.

Gordillo, J. (2010). La acción de repetición como mecanismo idóneo para determinar la responsabilidad del funcionario público. Ecuador, Tribunales de la Republica de Ecuador.

Guecha, N. (2009). Punición, Análisis críticos. Principia iuris 12, 1-262.

Hernández, R, Fernández, C., Baptista, L. (1998). Metodología de la Investigación. 2ª. Edición. México: Mc Graw-Hill.

Hernández, Y. (2008). Nuevo rol del docente del siglo XXI. Recuperado de: http://www.gestiopolis.com/nuevo-rol-del-docente-del-siglo-xxi/

Herrera, J. y Jácome, M. (2016). La acción de repetición en la legislación ecuatoriana. Quito, Editorial Universidad Andina Simón Bolívar.

Jaimes, C. Y Pacheco, M. (2015). La acción de repetición, sus alcances y limitantes en el departamento Norte de Santander. Cúcuta, editorial, Universidad Libre sede Cúcuta.

Jiménez, L. (2017). Formulación de propuesta para el mejoramiento de la acción de repetición desde el Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Cali, Editorial Universidad Libre de Colombia sede Cali.

Jiménez, W. y Soler, I. (2009). La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y sombras. Estado del arte. Universidad Sergio Arboleda, *9*(16), 73-90.

Jiménez, W. y Soler, I. (2012). Causas de ineficacia de la acción de repetición en Colombia y sus posibles correctivos. Diálogos de saberes, *100*(36), 65-80.

Mantilla, C., Reyes. O. Y otros. (2014). Análisis de la aplicación de la acción de repetición en las entidades del sector defensa, justicia y seguridad 2010-2014. Contraloría general de la república, 1-30.

Mejia, Y., Najera, P Y Nuñez, G. (2010). Responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos municipales por sus actos administrativos. El Salvador, Editorial facultad de jurisprudencia y ciencias sociales escuela de ciencias jurídicas.

Moguel, M. (2010). La responsabilidad y el deber de reparar por violaciones a los derechos humanos. Dfensor, 6-12.

Molina, C. (2005). Fundamentos constitucional y legislativo de la responsabilidad patrimonial del estado: antecedentes dogmáticos-históricos y legislación vigente. Opinión Jurídica, *4*(7), 1-24.

Moncada, M. (2017). Principales fallas en la aplicación de la acción de repetición en el Derecho Colombiano. Universidad Católica de Colombia, 2-36.

Moreno, Y. (2015). La perspectiva doctrinal sobre los orígenes y viabilidad de la Acción de Repetición en Colombia. Bogota, Editorial Universidad Militar Nueva Granada.

Pacheco, S. (2013). Llamamiento en garantía con fines de repetición: problemas en su aplicación en el derecho colombiano. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.

Piedras, P. (2015). Ineficacia del medio de control de repetición en los hospitales públicos de Bogotá D.C. Editorial Universidad Militar Nueva Granada.

Saltos, H. (2007). La responsabilidad del estado por la prestación deficiente de servicios públicos o por los actos de sus funcionarios y el ejercicio del derecho de repetición. Ecuador, Editorial Universidad Andina Simón Bolívar.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la Investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Torres, L. (2005). ¿Se justifica la acción de repetición? comentarios críticos a la ley 678 de 2001 y propuestas de reforma. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, *8*, 1-17.

Vasilachis de Gialdino, Irene. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

ANEXOS

Anexo 1. Ruta Metodológica

Objetivo general	Objetivos Específicos	Categoría	Dimensión	Fuente	Técnica	Instrumento	ITEM
Determinar la efectividad de la acción de repetición dentro de los procesos que por esta vía se adelantaron en los Juzgados 2° - 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta	Estudiar la acción de repetición en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho comparado.	Antecedentes	Evolución normativa de la acción de regreso en el ordenamiento jurídico colombiano. La acción de repetición desde la perspectiva del derecho comparado.	Ley Jurisprudencia Doctrina	Análisis documental desde el discurso	Matriz de análisis legal	Cuál ha sido la evolución normativa de la acción de repetición en el marco jurídico colombiano? Cuál ha sido la evolución normativa de la acción de repetición en América Latina?
	Caracterizar los procesos de repetición desarrollados entre 2012 - 2016, en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta	Estado procesal	Procesos Estado Cumplimiento	Revisión estadística	Análisis de revisión estadística	Matriz de análisis	Cuántos proceso se han iniciado? Cuántos han fallado con un mandato de pago? Cuál es el estado del pago? Cuáles han sido las causas de los casos de incumplimiento reportados? Qué acciones siguieron al incumpliendo?

	Inferir las dificultades en el logro de la restitución patrimonial como medio de control, en los procesos adelantados en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta	Obstáculos y posibles correctivos	Ineficacia de los requisitos de procedibilidad. La presunción del dolo y la culpa grave. Eliminación del fenómeno de la prescripción como posible correctivo La obligatoriedad del llamamiento en garantía.	Juez	Entrevista	Guion de entrevista	Cuáles son los obstáculos procesales que conllevan a la ineficacia del medio de control de repetición? Es la acción de repetición un mecanismo eficiente para proteger el patrimonio del Estado? Es importante educar a los funcionarios públicos sobre la acción de repetición? Cuáles serían algunas posibles soluciones para que la acción de repetición sea verdaderamente eficaz?

Anexo 2, MATRIZ DE ANÁLISIS DE REVISIÓN ESTADÍSTICA

Objetivo: Caracterizar los procesos de repetición desarrollados entre 2012 - 2016, en los Juzgados 2°- 3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta.

Año	Cantidad de procesos			Procesos donde se accedió a las pretensiones			Procesos donde hay sentencia ejecutoriada			Estado de los procesos		
	J-2°	J-3°	J-4°	J-2°	J-3°	J-4°	J-2°	J-3°	J-4°	J-2°	J-3°	J-4°
2012	0	0	2	0	0	0	0	0	0	N/A	N/A	Designación de Curador Ad Litem Para Sentencia
2013	1	1	2	0	0	0	0	0	0	Audiencia inicial	Al despacho para sentencia	Designación de Curador Ad Litem Fijación de audiencia inicial
2014	2	0	0	0	0	0	0	0	0	Audiencia de pruebas Audiencia inicial	N/A	N/A
2015	1	2	5	0	0	0	0	0	0	Emplazamiento	Emplazamiento Audiencia inicial	Para Sentencia Emplazamiento Notificaciones Emplazamiento Notificaciones
2016	1	2	0	0	0	0	0	0	0	Falta de competencia- se remite a los Juzgados Administrativos de Valledupar	Audiencia de pruebas Designación de Curador Ad Litem	N/A

“EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 Y EL 2016”

Responsables: Johan Andrés Giraldo Ureña, Jaime Ricardo Pérez Peñaranda y Carlos Arturo Ramírez Núñez

Entrevista dirigida a Jueces Administrativos

Objetivo: Precisar las dificultades en el logro de la restitución patrimonial como medio de control, en los procesos adelantados en los Juzgados 2°-3° y 4° Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta.

Estimado Juez Administrativo, las siguientes preguntas hacen parte de un ejercicio con fines netamente académicos, tiene como propósito del a la luz de los procesos que por esta vía de adelantan o adelantaron 234AOrales Judicial ,estos Despachos Agradecemos de antemano su tiempo, disposición y sinceridad en las respuestas.

Guion de entrevista

Estado procesal

1. ¿La acción de repetición cumple con su finalidad como medio de control que persigue la protección del patrimonio estatal?
2. ¿Cuántos procesos se han iniciado en este despacho en relación al medio de control de repetición del 2012 al 2016?
3. ¿Cuántos han fallado accediendo a las pretensiones de la demanda?

Obstáculos y posibles correctivos

4. ¿Cuáles son los inconvenientes que se presentan al interior del medio de control de repetición?
5. ¿Qué trámite adelanta el Juzgado para verificar el cumplimiento de la sentencia que conlleve a la recuperación de lo pagado por la entidad?
6. ¿Cuáles han sido las causas de los casos de incumplimiento de sentencias reportados?

7. ¿Qué acciones se pueden adelantar ante el incumplimiento de la sentencia?
8. ¿Cuáles considera que son los obstáculos procesales que conllevan a la ineficiencia del medio de repetición?
9. ¿Considera que la acción de repetición es un mecanismo eficiente para proteger el patrimonio del Estado?
10. ¿Considera que es importante educar a los funcionarios públicos sobre el medio de control de repetición?
11. ¿Qué medidas considera que pueden adoptarse para mejorar la eficiencia del medio de control de repetición?

Gracias por su colaboración!

"EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 Y EL 2016"

Responsables: Johan Andrés Giraldo Ureña, Jaime Ricardo Pérez Peñaranda y Carlos Arturo Ramírez Núñez

Anexo 4. Matriz de Análisis Legal

Objetivo: Describir la acción de repetición en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho comparado.

	ACCION DE REPETICIÓN			
	Ordenamiento Jurídico			
PAÍS	COLOMBIA	ARGENTINA	CHILE	ECUADOR
FUENTE CONSTITUCIONAL	Artículo 90		El artículo 6°	Artículos 11 numeral 9, 290 y 397.
FUENTE LEGAL	Ley 679 de 2001	Código Civil artículo 1112 Ley 24.156, artículo 130 Decreto No. 1344 de 2007	Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público – LOCMP, artículo 5º	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Código Orgánico Administrativo Código Orgánico de la Función Judicial

OBJETO DE LA ACCIÓN	Regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas ante las conductas u omisiones dolosas o gravemente culposas.	Fijar la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos o personas con funciones jurisdiccionales, la cual puede ser exigida por la persona afectada directamente o por el Estado cuando este deba reparar los daños económicos generados con una conducta dolosa, culposa o negligente.	Establecer la responsabilidad de los integrantes de los órganos del Estado cuando actúen infringiendo la Constitución y la Ley. De la misma manera, busca repetir contra los funcionarios del Ministerio Público, cuando por sus acciones injustificadamente erróneas o arbitrarias deba responder el Estado.	Declarar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios que por su conducta dolosa o gravemente culposa ha sido condenado el Estado a la reparación de daños.

Anexo 3. Acta de Validación

ACTA DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS

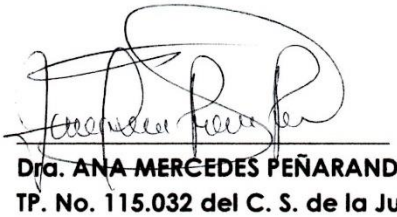
Los abogados **Dra. ELIZABETH LORENA RODRIGUEZ GARCÍA** y la **Dra. ANA MERCEDES PEÑARANDA PEÑARANDA** en su calidad de expertos disciplinares, se permiten dejar constancia que revisados, corregidos y finalmente evaluados satisfactoriamente los instrumentos, de la investigación que lleva por título: **EFICACIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN EN LOS JUZGADOS 2°, 3° Y 4° ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CÚCUTA A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 Y EL 2016**, de los estudiantes: **JOHAN ANDRES GIRALDO UREÑA, JAIME RICARDO PÉREZ PEÑARANDA, CARLOS ARTURO RAMIREZ NUÑEZ** del **10 Nocturno** semestre de la Universidad Simón Bolívar, del Programa de Derecho, éstos son pertinentes, válidos y suficientes para recolectar la información requerida en el desarrollo de los objetivos investigativos.

Se validan como instrumentos de este proyecto:

1. Guion de Entrevista
2. Matriz de revisión estadística
3. Matriz de análisis documental

En constancia se firma a los 26 días de febrero de 2018.

Dra. ELIZABETH LORENA RODRIGUEZ GARCÍA
TP. No. 106.447 del C. S. de la Judicatura
Experto Disciplinar



Dra. ANA MERCEDES PEÑARANDA PEÑARANDA
TP. No. 115.032 del C. S. de la Judicatura
Experto Disciplinar