

**REPARACIÓN PATRIMONIAL MEDIANTE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN Y LAS
LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LA FIGURA DEL LLAMAMIENTO EN
GARANTÍA**



SEBASTIAN ALEJANDRO SALAZAR CUBILLOS

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de

Magister en Derecho Administrativo

Director:

IVÁN MAURICIO FERNANDO LÓPEZ FORERO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C., Noviembre 2021

Contenido

	Pág.
Introducción	5
Planteamiento del problema.....	6
Pregunta de investigación.....	6
Justificación	7
Objetivos	8
Objetivo general	8
Objetivos específicos.....	8
Método	9
Fundamento Constitucional, Legal y Jurisprudencial de la acción de repetición.....	10
Elementos que deben concurrir para la procedencia de la acción de repetición	10
Jurisdicción y competencia.....	19
Antijuridicidad como determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado..	19
Tipos de condena para ejercer la acción de repetición y la figura del llamamiento en garantía en con fines de repetición	23
Implicaciones respecto del gasto público.....	23
Conclusiones.....	54
Referencias.....	61

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Comparación Sentencia Vs. Ley 678 de 2001 (a)	24
Tabla 2. Comparación Sentencia Vs. Ley 678 de 2001 (b)	25
Tabla 3. Naturaleza de la acción de repetición	29
Tabla 4. Procedencia de la acción de repetición	30
Tabla 5. Tarifa de desincentivación	39
Tabla 6. Promedio recaudado	40
Tabla 7. Unificación Honorable Corte Constitucional	477
Tabla 8. Unificación Honorable Consejo de Estado	499

Resumen

Esta investigación ofrecerá al lector una comprensión clara y detallada de la acción de repetición y de la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición, logrando que haya una discusión conceptual, mediante el análisis del sustento constitucional, legal y jurisprudencial, denotando la antijuridicidad como aspecto determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado y fruto de ello, los elementos permitiendo revisar si esta acción procede condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria laboral o condenas emitidas ante la jurisdicción de lo contencioso que versen sobre el reconocimiento de derechos laborales, para así hacer una aproximación al impacto que tiene esta situación jurídica sobre el principio de sostenibilidad fiscal.

Palabras Clave: Acción de repetición, corrupción, condena, antijuridicidad, llamamiento en garantía, responsabilidad patrimonial del Estado, jurisdicción ordinaria laboral.

Abstract

This investigation will offer the reader a clear and detailed understanding of the repetition action and the figure of the guarantee appeal for repetition purposes, achieving a conceptual discussion, through the analysis of constitutional, legal and jurisprudential support, denoting illegality as determining aspect to initiate the patrimonial responsibility of the State and as a result, the elements allowing to review if this action proceeds convictions from the ordinary labor jurisdiction or convictions issued before the contentious jurisdiction that deal with the recognition of labor rights, in order to do an approximation to the impact that this legal situation has on the principle of fiscal sustainability

Keywords: Action for repetition, corruption, conviction, unlawfulness, appeal in guarantee, patrimonial responsibility of the State, ordinary labor jurisdiction.

Introducción

Para iniciar en la temática de la responsabilidad patrimonial del Estado, y, especialmente, en aquellas situaciones que se generan mediante la acción de repetición, es preciso abordar el estudio con bases sólidas dentro del margen conceptual que se deriva esta acción, por lo tanto, el fundamento es el Artículo 90 superior: señala la necesidad de que el Estado responda de forma patrimonial por aquellas situaciones que se vuelven perjuicios antijurídicos, que se dieron por actividades y omisiones que surgieron en el ejercicio de las facultades establecidas por la Constitución y la ley. Entonces, en ese caso el Estado podrá repetir contra el funcionario equivocado.

Después de ello, este trabajo se enfoca en la Ley 678 (2001), “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición” (p. 1), acción de carácter civil, con competencia para conocer este tipo de pleitos en el contencioso administrativo; posteriormente, se expondrá una escala para estudiar la antijuridicidad como un elemento determinante de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Finalmente, en el margen conceptual, se transita la figura jurídica del llamamiento en garantía con fines de repetición (Niño, 2013), para reconocer la institución jurídica de forma profunda. Generando una mirada al interés público que se consagra en cuanto la protección del patrimonio público (Sentencia SU354/20, 2020), desembocando en la protección integral que esta acción puede ofrecer para el logro efectivo de los fines y propósitos del Estado Colombiano.

Planteamiento del problema

Esta investigación estudiará la acción de repetición y/o llamamiento en garantía con fines de repetición, explicando cada uno de sus elementos, se estudiará el tema de la antijuridicidad como determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado, se expondrá la procedencia del llamamiento en garantía según el tipo de condena por el que se ejerza la repetición; al clarificar la figura de la acción de repetición y su procedencia frente a condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria laboral, nos dirigiremos hacia las implicaciones que esta situación jurídica tiene en la afectación del patrimonio del aparato estatal.

Colombia como Estado, tiene la particularidad de que ha pagado cuantiosas indemnizaciones por el hecho de actuaciones u omisiones que resultan ser dolosas o gravemente culposas por parte de sus empleados o funcionarios públicos en especial por malos procedimientos.

Es importante traer a colación cifras de la Contraloría General de la República que explique que del año 2003 se gestionaron unos pagos alrededor de los 251.040 millones de pesos colombianos y luego, en el año 2013 subió a 1.2 billones de pesos colombianos. Por ejemplo, se tenía establecido que se debe pagar indemnizaciones administrativas a 1.140.145 personas y no se realizó, debido a barreras de acceso por parte de los funcionarios (Contraloria, 2020)

Pregunta de investigación

¿La acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, puede ejercerse frente a condenas que concedan derechos laborales?

Justificación

Este documento tiene como fin lograr que al lector pueda comprender la naturaleza civil de la acción y, de los elementos que deben concurrir para que se estudie nuestro objetivo esencial: la acción de repetición y/o la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición. Además, para complementar la normativa, se analizará la jurisprudencia, y se determinará la procedencia según el tipo de condena por el que se ejerza la repetición.

La acción de repetición no puede ser para una entidad pública, una labor que siga la observancia de un estricta legalidad o en la forma de protegerse de responsabilidades al evitar la exposición a los juicios administrativos y fiscales de los entes encargados de control estatal, por consiguiente se hace necesario indicar las diferencias entre el dolo y la culpa grave como elemento determinante y de condición subjetiva en la evaluación de la conducta del agente del Estado y, se estudiará el tema de la antijuridicidad como determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado, para ofrecer con todo esto una completa comprensión de la acción de repetición como de la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición (Niño, 2013).

Se debe demostrar las implicaciones que se tienen respecto de la procedencia o no de esta acción, frente a condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria laboral o condenas emitidas ante la jurisdicción de lo contencioso que versen sobre el reconocimiento de derechos laborales. Lo anterior, con la finalidad de concientizar la injerencia directa que tiene la procedencia de la acción frente al interés general o la protección del patrimonio público, confluyendo en la protección integral que esta acción puede ofrecer para el logro efectivo de los fines y propósitos del Estado Colombiano y la economía de sus administrados.

Objetivos

Objetivo general

Determinar, la procedencia de la acción de repetición frente a condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria laboral o condenas emitidas ante la jurisdicción de lo contencioso que versen sobre el reconocimiento de derechos laborales y las implicaciones que esto tiene respecto del gasto público.

Objetivos específicos

Explicar, los elementos que deben concurrir para la procedencia de la acción de repetición.

Exponer, la antijuridicidad como determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado.

Analizar, la procedencia de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición, frente a condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria laboral o condenas emitidas ante la jurisdicción de lo contencioso que versen sobre el reconocimiento de derechos laborales y las implicaciones que esto tiene respecto del gasto público.

Método

El presente documento fue realizado por medio de una investigación de maestría, la cual es básica y jurídica, porque su fin es alcanzar el desarrollo del conocimiento de la acción de repetición. A continuación, se revisará el método, la técnica y el enfoque de la investigación.

La investigación sigue un método descriptivo, explicativo y propositivo, este último se evidencia en las conclusiones y hallazgos del documento, que tienen por finalidad describir fenómenos y leyes que operan al interior del eje de investigación “la acción de repetición y/o el llamamiento en garantía con fines de repetición” dando a conocer la operatividad de este fenómeno jurídico al interior del marco de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El método es científico-dialectico lo cual lo vuelve lógico y cualitativo porque busca expresar las doctrinas de la naturaleza de la acción de repetición. Se aplicó un método dialectico en cuanto se usó tesis, antítesis y síntesis en todo el documento. La técnica fue cualitativa en cuanto lo que se alcanzó fue la realización de fichas mediante la recopilación de material del problema jurídico previo a escribir este documento.

El enfoque cualitativo debido a que se recolectó información, se dejó registrada en fichas, se evaluó el conocimiento actual, y se interpretó los resultados a la luz de la síntesis siendo el marco teórico conceptual y jurídico. Por ejemplo, se logró desmembrar los elementos necesarios para la procedencia de la acción de repetición y llegar a identificar ante qué tipos de condenas es procedente la misma, así como la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición (Ley 678 de 2001, 2001), para lograr con todo esto establecer las implicaciones que tiene la adecuada protección del patrimonio público en cuanto a la economía de nosotros como administrados.

Fundamento Constitucional, Legal y Jurisprudencial de la acción de repetición

Elementos que deben concurrir para la procedencia de la acción de repetición

En este Estado Social de Derecho existe una forma de representación de las normas, la cual es una pirámide normativa dentro de la cual la Constitución Política se sitúa como norma de normas, por esta razón, lo primero que debe tenerse claro es a que postulado de índole Constitucional obedece la acción de repetición, y, es por ello que se entrará a revisar el inciso 2 del artículo 90¹. Este postulado se presenta de manera clara, concisa y concreta, pero, desprende todo un margen conceptual a su alrededor, margen conceptual que se desarrolla en coherencia con la Ley 678 de 2001 (2001).

En el marco administrativista, se encuentra que esta acción es de carácter civil, se ve reflejado desde la definición misma que consagra la Ley 678 de 2001 (2001), la cual en su artículo 2, la norma dispone que:

Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. (p. 1):

Este artículo desarrolla los conceptos necesarios que se requieren para analizar la acción: siendo el primero de ellos, su carácter civil, esta categoría es el norte hacia la cual se dirigen las pretensiones de la acción, ya que recaerían sobre el peculio propio de contra quien se accione, y en ningún momento, afectaría dineros del tesoro de la nación que se encuentren bajo

¹ “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” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 90, p. 20).

administración de una entidad pública, ya que estos son los que se buscan proteger con la naturaleza de la acción.

Dicho de otra manera, y como lo establece esta misma ley en su artículo 7, aunque la acción de repetición es una acción cuya jurisdicción y competencia se adelanta ante los jueces de lo contencioso administrativo, tiene un carácter civil ya que esta se ejerce contra el patrimonio de un particular que actuó como agente estatal (Ley 678 de 2001, 2001). Es por esto, que al plantear que es una acción de carácter civil, se hace referencia a la responsabilidad patrimonial del agente estatal, y así mismo, al referido carácter patrimonial de la acción de repetición que genera como consecuencia el pago, pago este que se podría llegar a catalogar como una indemnización para el Estado representado en una de sus Entidades que fue objeto de una condena y efectuó su posterior pago, tema este que tiene que ver específicamente con el daño antijurídico que se deriva de la responsabilidad estatal.

Por su parte, el artículo 142 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- define que:

Quando 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. (Ley 1437 de 2011, 2011, p. 40)

Esta definición del artículo de repetición, complementada con los artículos 1 y 2 de la Ley 678 de 2001 (2001), permite establecer quienes son considerados como agentes estatales para efectos de la acción de repetición, siendo estos los siguientes sujetos: el y ex funcionario público,

el ciudadano que ejerce funciones estatales, el trabajador por OPS, quien realiza la interventoría, quien realiza consultorías, los asesores, los funcionarios de la rama o de la justicia penal militar.

Adicionalmente, hay que considerar que:

En las relaciones contractuales cuando se ejecuta la delegación, esto no permite que exista una exoneración de responsabilidad legal frente a la acción de repetición, razón por la cual debe responder de forma solidaria con el delegatario.

Con esta clasificación que se arroja fruto de la investigación descriptiva contenida en ejes normativos, se ve claramente el grado de responsabilidad que contienen aquellos que de una u otra forma intervengan en el funcionamiento del Estado, ya que podrían ser sujetos por sus actuaciones y posibles condenas a las entidades en que presten sus servicios, a la procedencia de la interposición de esta acción.

Ahora, al ver el grado de responsabilidad que tienen tanto los intervinientes de manera previa a la existencia de una condena, como los intervinientes de manera posterior a la condena contra el Estado, representado en cualquiera de sus entidades, el Consejo de Estado a través de sentencia estableció que:

(...) la interposición de estas acciones ante la jurisdicción no puede constituirse de ninguna manera para las entidades públicas en una labor tendiente al cumplimiento de un formalismo legal o en la manera de salvar responsabilidades al no estar expuestos a los juicios administrativos y fiscales de los entes de control. Pues no puede olvidarse desde ningún punto de vista, que existe un interés superior que no puede ser desconocido ni vulnerado, el cual se concreta en el deber de preservar los recursos públicos y que obliga a buscar la recuperación de los mismos cuando por el actuar doloso o gravemente culposo

del servidor público, la entidad estatal se haya visto avocada a realizar erogaciones de su presupuesto. (Sentencia 11001032600020130010800, 2015, p. 51)

Con estos lineamientos se refuerza la importancia que reviste esta acción para la conservación del patrimonio estatal que reposa en cada una de las entidades del Estado.

El anterior punto ha sido desarrollado ampliamente a través de jurisprudencia, en la que se debe tener en cuenta que el Consejo de Estado a través de sentencia se ha pronunciado de manera contundente, al precisar que

La Sala, considera oportuno efectuar un severo llamado de atención a las entidades públicas, por falta de vigilancia y control de la actividad procesal como actores en la interposición de la denominada acción de repetición, la cual busca como objetivo primordial establecer la responsabilidad de sus agentes y la recuperación de los dineros de naturaleza pública. Lo anterior, teniendo en cuenta la manera descuidada y poco diligente, que se observa en la presentación de este tipo de demandas, en las cuales no se acredita cabalmente el cumplimiento de los requisitos esenciales para la prosperidad de dicha acción. (Sentencia 19001-23-31-000-2008-00125-01, 2013, p. 1)

Entonces, según la definición, la Ley 678, correspondería revisar que tipo de actuaciones entrarían a configurar la acción de repetición, para esto, se debe recordar el presupuesto impuesto en la referida Ley, artículo 2 la cual plasma que “como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado” (Ley 678 de 2001, p. 1), por lo que la cualificación de la conducta es el elemento determinante en este tipo de acciones, lo que hace necesario conceptualizar tanto el dolo como la culpa grave que aplican en materia de repetición.

Para esta tarea se hace menester revisar los conceptos que trae el Código Civil (1873) en su artículo 63:

Artículo 63. Clases de culpa y dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materia civil equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpas se opone a la suma diligencia o cuidado. El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro. (p. 19)

No obstante, el Código Civil, igualmente explica los calificativos de dolo y de culpa grave, catalogando las especies de culpa que concurren, entre ellas la grave; o lo definido a partir de la Ley 678 de 2001, en la que se enlistan unos hechos como dolos y otros como grave culposos, así en el artículo 5 y 6:

Se entiende que existe dolo, cuando se presenta que el funcionario público desea que se realice una ejecución de una tarea que va en contra del interés general. Se presume dolo en los siguientes casos: cuando se realiza acciones con desviación de poder. Esto se da,

cuando se emitió el acto administrativo este contiene vicios en su fundamentación porque no existe un supuesto de hecho o una norma que le respalde.

Cuando una vez emitida el acto administrativo con falsa motivación porque va en contravía de la realidad o se ocultan situaciones que debería conocer la administración estatal.

Cuando de forma penal o disciplinaria se emitió un fallo donde aparece que el funcionario público fue responsable a título de dolo, para que se declare la responsabilidad estatal.

Cuando se emite la resolución, auto, sentencia que va abiertamente en contrario al derecho vigente,

Por otra parte, la culpa grave hace referencia cuando el daño se comete porque es un resultado que ocurrió debido a una omisión o extralimitación de funciones legales o constitucionales. Por las siguientes causas:

“Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.

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

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

Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. (p. 2)

En este punto de análisis es necesario tener presente que el estudio de la conducta para la procedencia de la acción de repetición, es distinto del estudio de la conducta que efectúa el

funcionario judicial al momento de dictar sentencia, ya que en la repetición la conducta es estudiada por un funcionario al interior de la entidad condenada, que por lo general pertenece al grupo de defensa judicial, es por esto que considero que en aras que generar mayor claridad frente a la cualificación de la conducta, el Consejo de Estado ha sido claro a través de sentencia en indicar que estas hipótesis son meramente enunciativas, por tal razón,

...pueden presentarse muchos más casos que, pese a que no se encuentran consagrados en las citadas causales (...), originan que el Estado repita contra el agente por haber obrado con dolo o culpa grave en una actuación que produjo un daño antijurídico a un tercero por el cual se haya visto en la necesidad de indemnizar. (Sentencia SU354/20, 2020, p. 53)

Se abre con esto un poco más la esfera para el estudio de la conducta por parte del funcionario al interior de la entidad condenada, quien deberá presentar una ficha producto de este análisis al interior del comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo, o en su defecto, el representante legal en aquellas que no lo tuviesen constituido. El funcionario que presenta la ficha por lo general debe ser abogado miembro del equipo de defensa judicial de la respectiva Entidad que fue condenada, en este proceso, el funcionario que la presenta brinda una recomendación al comité de conciliación de la Entidad o el representante legal en aquellas que no lo tuviesen constituido, la recomendación puede ser, repetir o no repetir. Para emitir esta recomendación es trascendental la cualificación de la conducta (la culpa grave o el dolo) como elemento determinante para la procedencia de la acción de repetición (Sentencia 05001-23-31-000-2008-00380-01(49764), 2016), ya que en caso de configurarse alguno de estos dos actuares la acción de repetición deberá interponerse.

Es por esto que se dio la necesidad para las altas Cortes de referirse sobre este punto en particular, y ha de tenerse en cuenta para terminar de fortalecer las bases conceptuales, teniendo pleno conocimiento de las indicaciones de los máximos Tribunales de la siguiente manera:

La jurisprudencia del Consejo de Estado estudió los conceptos de culpa grave y dolo, al analizar los elementos de fondo de la acción de repetición y la Corte Constitucional se pronunció sobre el tema, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad del artículos 77 del C. C. A.. Así, dijo que, para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos. Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política y en la ley, a propósito de algunas instituciones como, por ejemplo, contratos, bienes y familia. Es clara entonces, la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta. Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (Art. 90) haya estipulado expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra

parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública. (Sentencia 68001-23-31-000-2011-00497-01, 2017, p. 15)

Se demostró que, frente al marco conceptual, se desarrolló la definición de lo que implica la acción de repetición, en lo referente a la responsabilidad subjetiva bajo la cual se encuadra la cualificación del funcionario público que con su conducta dolosa o gravemente culposa origina una condena contra el Estado representado en una de sus Entidades, se pasa al siguiente pilar de investigación, que adentra la investigación en la competencia de la acción y el fenómeno de la antijuricidad.

Jurisdicción y competencia

Antijuridicidad como determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado

En el segundo pilar de investigación, lo primero que se tiene en cuenta es el marco normativo que reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición, en lo referente al juez competente para conocer de este tipo de acciones, define en el artículo 7 lo siguiente:

Artículo 7o. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición. Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso

Administrativo. Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto. (Ley 678 de 2001, 2001, p. 2)

Por tanto, la competencia exclusiva para conocer de la acción de repetición radica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y que, esta se determina por el Juzgado o el Tribunal en que se adelantó el proceso que género la condena en que se declare administrativamente responsable al Estado como efectivamente se hace en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, con este postulado se deja por fuera de la esfera las condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria, las cuales implican un alto costo para el Estado Colombiano, por lo que, vale la pena realizar las siguientes reflexiones a través de este

escrito en cuanto a que al pensar en el Estado, se trae implícitamente el reconocimiento de una estructura de poder, un poder al que cada día le da más poder sobre los administrados y que crea un sistema que rige en el territorio, del cual los integrantes denominados población, población a la cual ese ente ficticio con personería jurídica llamado Estado debe tener por objetivo principal es el bien común, que consiste en crear las condiciones

Suficientes y necesarias para crear situaciones de crecimiento y oportunidad para que todos los seres humanos alcancemos el mejor bienestar posible², argumento este que se conecta con el propósito del presente escrito al denotar el alto costo que tiene para los administrados y contribuyentes, el cerrar la brecha para el estudio de la conducta por parte del funcionario al interior de la Entidad condenada por parte de la jurisdicción ordinaria, esta distinción de condenas respecto de las jurisdicciones y el costo que tiene para el pueblo soberano se estudia en el tercer pilar del presente viaje investigativo, pero antes de pasar a ese punto es menester revisar el tema de la antijuricidad.

Frente al tema de la antijuricidad como determinante para entablar la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe tener presente lo que la Corte Constitucional mediante Sentencia definió en cuanto a que el

(...) daño antijurídico es aquél que sufre la víctima sin tener el deber jurídico de soportar, constituyéndose así en una lesión injusta a su patrimonio... y es que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene su fuente jurídica en la existencia de un daño antijurídico imputable a la acción u omisión de la administración.

Así ... cuando el daño no reviste el carácter de antijurídico, en razón a que recae sobre un interés que no goza de la tutela del derecho o que el sujeto pasivo tiene el deber

² www.icarito.cl

jurídico de soportar en detrimento de su patrimonio, no se configura la responsabilidad del Estado y éste no se obliga a pagar una indemnización. (Sentencia C-965/03, 2003, p. 54)

Dicho de otra manera, esta sería el atributo de un determinado comportamiento humano y que indicaría que esa conducta es contraria a las exigencias del ordenamiento jurídico, y es por eso que su adecuación típica dentro del esquema de dolo o culpa grave que ya vimos, es el elemento central y cobra vital importancia para la procedencia de este tipo de acciones, es por esto que el Consejo de Estado, en su Fallo 17600 (2006), precisó que,

La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial; la entidad estatal demandante busca que el juez dicte sentencia declarando la responsabilidad patrimonial del demandado y, en consecuencia, que se le condene a la reparación del respectivo daño en general, está encaminada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública. (p. 2)

Es por ello que el Consejo de Estado mediante sentencia indicó que la interposición de estas acciones ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no puede constituirse en un formalismo, pues cada entidad debe realizar un análisis de la configuración de los elementos de procedencia, por tal motivo se pronunció en el siguiente sentido:

Denota la Sala, la falta de diligencia y cuidado de las entidades del Estado en la interposición de este tipo de acciones, las cuales carecen del más mínimo análisis del elemento central que determina en la mayoría de los casos la prosperidad de la acción de repetición, esto es, la evaluación de la conducta del agente público, la cual no puede fundarse en una equivocación simple o leve, por el contrario, tiene que revestir tal envergadura que pueda catalogarse de dolosa o gravemente culposa, bajo el derrotero que

ha señalado la ley y la jurisprudencia. (Sentencia 11001032600020130010800 (48016), 2015, p. 3)

En este punto, al proponer el margen conceptual, es procedente avanzar al tercer pilar de investigación con el que se pretende responder la pregunta problemática planteada al inicio del escrito y dar una mirada tanto al impacto que se tiene en la sostenibilidad fiscal, las fibras sensibles que se mueven en torno a la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición, para todo tipo de ordenadores del gasto, los temas presupuestales que dificultan el buen gobierno y las conclusiones mediante unificación de sentencia por parte de las altas Cortes.

Tipos de condena para ejercer la acción de repetición y la figura del llamamiento en garantía en con fines de repetición

Implicaciones respecto del gasto público

Como conclusión de los anteriores capítulos: esta acción no solo es regulada mediante nuestra norma (Ley 678 de 2001, 2001), sino que ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, y por supuesto, para determinar los tipos de condena objeto de repetición se hace necesario centrar la investigación en los pensantes de las altas cortes, puesto que ofrecen puntos de vista críticos, sistemáticos y reflexivos con los que a través de la investigación se pretende brindar la incidencia de la acción de repetición en el ordenamiento jurídico y resolver la problemática planteada (¿puede ejercerse acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, frente a condenas que concedan derechos laborales?).

Se comenzará con el derrotero Constitucional que consagra en la Sentencia C-965 de 2003 que la acción de repetición es:

(...) obligatoria y no facultativa, y que debe ejercerse por el Estado siempre que concurren los siguientes presupuestos: (i) que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar daños antijurídicos causados a un particular; (ii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público; y (iii) que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia. (, Sentencia C-965/03, p. 58)

La investigación o argumentación que se implementó para emitir la anterior sentencia por parte del máximo órgano constitucional, crea una pauta para solucionar problemas jurídicos

similares al que se enfrenta en este escrito, por lo tanto, para llevar a cabo la próxima comparación, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

Tabla 1.

Comparación Sentencia Vs. Ley 678 de 2001 (a)

Corte Constitucional	Vs.	Ley 678 de 2001
Sentencia C-965 de 2003 “una entidad pública <u>haya sido condenada por la jurisdicción contencioso-administrativa</u> ”	Artículo 2: “deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa <u>haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado</u> , proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto”.	

Al determinar si estos dos lineamientos estarían en coherencia o no, según la interpretación dada por la Corte, se podría pensar que es probable en cuanto al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado hace referencia como lo dice la Corte Constitucional a las condenas emitidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o se podría pensar en que la esfera de la proveniencia de la condena sea amplia, introduciendo en este argumento no solo las condenas provenientes de la jurisdicción contencioso administrativo, sino también las provenientes de la jurisdicción ordinaria, teniendo en cuenta que estas últimas también tienen eco en el presupuesto de las Entidades y por ende en el gasto público.

Sin embargo, de esta sentencia emitida por la Corte Constitucional, en concordancia con la competencia que desarrolla la Ley que regula la acción de repetición (Ley 678 de 2001), y como consecuencia del amplio margen de configuración que tiene el legislador, se tiene que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la encargada de conocer las acciones de repetición, y ya que los conflictos que dirige la jurisdicción ordinaria en los que se condena al

Estado se omiten de la procedencia de la acción de repetición, puesto que en estos no se realiza una declaratoria implícita de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es por esto, que la erogación presupuestal que haría la Entidad para cumplir con la condena impuesta, no traería consigo el elemento de la antijuricidad propio de las condenas en el contencioso administrativo, ya que para la entidad, el pago se realiza en virtud de un reconocimiento de carácter laboral o civil, y como el legislador realiza una delimitación en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, se deja por fuera de la esfera para la procedencia de la acción de repetición los procesos en los cuales se condena con un ánimo laboral compensatorio o como consecuencia de una responsabilidad civil, debido a la inexistencia de la antijuricidad.

Volviendo al plano comparativo, se procede a desarrollar otro paralelo frente al siguiente aparte del primer párrafo del artículo segundo (2) de la Ley en comento, para lo que se ofrece el siguiente cuadro:

Tabla 2.

Comparación Sentencia Vs. Ley 678 de 2001 (b)

Corte Constitucional	Vs.	Ley 678 de 2001
Sentencia C-965 de 2003		
“una entidad pública <u>haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa</u> ”		Artículo 2: “ <i>La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, <u>la reparación patrimonial</u></i> ”.

Para crear esta comparación, se da una disyuntiva, puesto que para nuestra pregunta problemática en cuanto el análisis de procedencia de la acción de repetición y la figura del llamamiento en garantía, según el tipo de condena que ocasione la interposición de este tipo de acciones, tendríamos que revisar el concepto de reparación patrimonial, y es precisamente allí que la disyuntiva podría nacer, ya que para hablar de reparación patrimonial nos remitiríamos a

el término daño patrimonial, del cual se podría aportar como definición básica, que es como se denomina a todo perjuicio o detrimento que se produce en los bienes que componen el patrimonio de una persona. Sin embargo, esto nuevamente ampliaría el margen interpretativo al no remitir distinción alguna entre los tipos de condenas o las jurisdicciones de las cuales debe provenir el fallo condenatorio para que se configure la procedencia de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición.

Por tanto es preciso aclarar, que el termino de reparación patrimonial del artículo segundo de la Ley 678 de 2001 (2001), hace referencia expresa a la responsabilidad patrimonial de la Administración, en cuanto a la exigencia que se le hace a la Administración, por parte del ciudadano que tiene derecho a ser resarcido por los daños patrimoniales que sufra como consecuencia de daños ocasionados por acción u omisión de la Administración (Estado-Nación representado en alguno de sus entes) que en el giro normal de sus actividades lleguen a afectar a uno de los integrantes de su sociedad.

Recordando que es la misma sociedad la que le da el poder al Estado y es precisamente por ello que éste se debe a la sociedad como cimiento mediante el cual se estableció su propio concepto ya que esa sociedad que se establece en el territorio que le corresponde, es regida y estructurada bajo un marco jurídico que es creado y definido por un Poder Superior en busca de un bien público, creando así una institución con personalidad jurídica y moral diferente de los presupuestos que la conforman, con autonomía internacional (DNP, 2011). En esta línea, es precisamente el pulpo con tentáculos gigantes o la misma descripción grafica del leviatán de Hobbes (1651), en el que se habla de su descomunal poder y que genera implicación en la vida de sus administrados.

Por lo tanto, para este particular estudio de la acción de repetición es donde se analizan las fallas que representan la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que como se menciona en la obra de Hobbes (1651) "nadie hay tan osado que lo despierte... De su grandeza tienen temor los fuertes... No hay sobre la Tierra quien se le parezca, animal hecho exento de temor. Menosprecia toda cosa alta; es rey sobre todos los soberbios" (p. 182).

Sin embargo, como se ha expuesto a lo largo de este escrito, una de las herramientas jurídicas que hace frente a ese Poder Superior en busca del equilibrio es

La acción de repetición ya que es de naturaleza civil por cuanto se declara la responsabilidad patrimonial de un agente estatal, con un alcance subsidiario pues supone, la previa declaratoria de responsabilidad estatal por un daño antijurídico que le resulta imputable al Estado y que la víctima no tenía el deber de soportar. (Sentencia C-619/02, 2002, p. 18)

En este punto se resalta que el Estado a diferencia del Gobierno es permanente. "Los Gobiernos pasan y cambian, pero el Estado continúa porque sus elementos principales son la población, el territorio y el poder" (Roldán, 2021, párr. 16).

Ahora, consecuentemente se tiene con este análisis, que la Corte Constitucional en esta misma sentencia (Sentencia C-965 de 2003), sustenta como según la naturaleza del proceso adelantado, refiriéndose a la acción de tutela y la acción de cumplimiento, estos tienen:

Una finalidad propia que difiere sustancialmente del objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues por expresa disposición constitucional, el objetivo fundamental de las mismas o su propósito específico no es perseguir u obtener un resarcimiento patrimonial; razón que explica por qué su régimen sustancial y procesal no ha sido previsto y desarrollado en torno a ese objetivo. (Sentencia C-965/03, p. 59)

Pasando con esto a un plano comparativo en el que explica por qué no son habilitadas algunas acciones para el llamamiento en garantía, señalando que:

En lo que tiene que ver con la acción de tutela, por expresa disposición del artículo 86 de la Carta, su finalidad específica es la protección judicial e inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o violados por las autoridades públicas o los particulares en los casos que señale la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo éste, sea necesaria la tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Respecto de la acción de cumplimiento, el artículo 87 del mismo ordenamiento Superior la concibe como el medio judicial idóneo para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos, exceptuándose el cumplimiento de aquellas disposiciones que establezcan gastos (art. 9º Ley 393 de 1997). Y tratándose de la acción de simple nulidad, por mandato de los artículos 237-2 de la Constitución y 84 del C.C.A., a ésta se le asigna la función específica de preservar la legalidad en abstracto de los actos administrativos, a través de un proceso en que no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, limitándose a la simple comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto. (Sentencia C-965/03, p. 60)

Con lo anterior, vemos la base de la naturaleza misma de la acción o el espíritu con que se consagran, y se clarifica la no procedencia de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición (Ley 678 de 2001, 2001), en este tipo de situaciones jurídicas, adicionalmente a esto, se deja de manera concluyente fuera de la órbita en la cual se estudie la procedencia de la acción de repetición los procesos provenientes de la jurisdicción ordinaria, en

los cuales se condena con un ánimo laboral compensatorio o como consecuencia de una responsabilidad civil.

Tabla 3.

Naturaleza de la acción de repetición

Naturaleza del proceso	Finalidad	Acción de repetición
Acción de tutela	protección judicial e inmediata de los derechos fundamentales (Const, 1991).	Responsabilidad patrimonial del Estado. Está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.
Acción de cumplimiento	Medio judicial idóneo para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos (Ley 393 de 1997, 1997)	Es deber de las entidades públicas ejercitarla, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. (Ley 678 de 2001, 2001)
Acción de simple nulidad	Preservar la legalidad en abstracto de los actos administrativos - no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto (Sentencia C-426/02, 2002).	

Paso seguido a esta comparación, la Corte Constitucional en esta misma sentencia, afirma:

Restringir la reclamación patrimonial contra el Estado y sus funcionarios a unas acciones diseñadas especialmente para ese efecto, como sucede con las relativas a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, lo que se busca es realizar los principios de seguridad jurídica y debido proceso, como también ordenar y tecnificar el tema de la reclamación patrimonial. (Sentencia C-965/03, 2003, p. 60).

Generando con esto un resultado por analogía frente a la indiscutible conclusión de la no procedencia de la acción de repetición frente a los procesos de índole civil o laboral provenientes

de la jurisdicción ordinaria laboral, toda vez que, por su naturaleza, no están dados los elementos que configuran la responsabilidad patrimonial del Estado (Cuesta, 2016). Esta indiscutible conclusión está representada en miles de millones de pesos que ayudarían a un mejor funcionamiento del Estado Colombiano representado en sus Entidades, puesto que el dejar por fuera de la esfera de la procedencia de la acción de repetición las condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria, denotaría que el pulpo con tentáculos gigantes o el monstruo de siete cabezas del que se habla en la obra del Leviatán de Hobbes (1651), en la que al cortar una vuelve y sale otra, se estaría imponiendo sobre los administrados, puesto que los intereses en cuanto al normal funcionamiento del Estado y la carga económica que se imponen a través de impuestos se incrementa como consecuencia de cerrar la brecha en cuanto al estudio para la procedencia de la acción de repetición en tratándose de condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria.

Tabla 4.

Procedencia de la acción de repetición

Se realiza estudio para la procedencia de la acción de repetición	No se realiza estudio para la procedencia de la acción de repetición
Condenas de la jurisdicción Contencioso Administrativo: ✓ controversias contractuales. ✓ reparación directa. ✓ nulidad y restablecimiento del derecho.	Condenas de la jurisdicción ordinaria: • Civil. • laboral.
miles de millones de pesos	

Este es un punto que se torna neurálgico para llegar a un Estado bienestar o “también llamado estado benefactor de la sociedad, entendido como una noción política-económica donde se designa a un modelo de Estado y de organización social en el que éste cubre los derechos sociales de todos los ciudadanos del país” (La Sexta, 2020, párr. 1). Si bien es una utopía, a través de ajustes como este de la procedencia de la acción de repetición en condenas

provenientes de la jurisdicción ordinaria, ayudaría a reducir un poco la carga tributaria, obviamente que no sería una solución pues a la economía del país ni al hueco fiscal en que se encuentra, ni mucho menos daría solución a las problemáticas básicas que se presentan en los estratos menos privilegiados en los cuales el Estado debe hacer presencia, pero si, ayudaría a que los directamente implicados en su funcionamiento para que les adjudiquen las correspondientes cargas por sus conductas dolosas o gravemente culposas que hayan dado reconocimiento indemnizatorio por parte de la Nación sin importar el tecnicismo jurídico de la jurisdicción de que provienen los fallos que representan erogaciones monetarias para el Estado y que como el concepto dado en párrafos anteriores se traduce en erogaciones hechas por los contribuyentes.

El derecho es una ciencia dinámica y cambiante ya que las normas van transformando sus contenidos en función de las necesidades sociales y ante una realidad económica como la que atraviesa el pueblo Colombiano, aún antes de la llegada del Coronavirus y la nueva normalidad que se esta viviendo que deja a su paso, entre otras tantas cosas, desempleo y emprendimientos sepultados, se presenta la imperiosa necesidad de tener todo tipo de herramientas para que ese padre Estatal practique la ciencia del derecho a través de discernimientos en los cuales la conducta sea adecuada para alcanzar, en una determinada relación, la justicia.

Al respecto vale la pena precisar que la inclusión del estudio de cada caso en concreto para que se dictamine la procedencia de la acción de repetición respecto de condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria, podría llegar a alivianar las cargas tributarias que se imponen dando mayor eficacia o probabilidad a las Entidades en cuanto a la recuperación de los dineros que pagan y que afectan su presupuesto, impactando de manera colateral y paralela a largo aliento del bolsillo de los contribuyentes dentro del sistema que sostiene sus gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

En este punto es importante centrar el presente trabajo en lo que acontece al interior de las Entidades en tratándose de sentencias provenientes de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puntualmente respecto de las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en las cuales se declare la existencia de una relación laboral producto de sucesivos contratos de prestación de servicios.

El tema de los contratos de prestación de servicios al interior de las Entidades es bastante sensible, puesto que, si bien es cierto que cada Entidad debe velar por cumplir con sus finalidades Estatales, no puede cometer el error de disfrazar una relación laboral con una civil a través de un contrato de prestación de servicios (Latin Counsel, 2022).

Es por esto que el ingreso se determina, en teoría, por regla general a través de concurso, incentivando la meritocracia a través de principios de igualdad y oportunidad, sin embargo, en la práctica se tiene que la contratación de personal a través de contratos de prestación de servicios se realiza de manera desbordada.

Lo anterior en razón de la carga prestacional para el Estado que implicaría una vinculación bajo una relación de índole laboral, esto para las Entidades se tornaría en un costo muy alto respecto de los gastos de funcionamiento, traduciéndose en insuficientes las partidas presupuestales asignadas por el gobierno.

Por arquitecturas presupuestales a las que están sometidos los ordenadores del gasto, en que se pueden ver plantas de personal de funcionarios de carrera administrativa que ingresaron a través de concurso de méritos, y lo que se puede llegar a denominar plantas paralelas, que serían las que obedecen a una vinculación de orden civil dada a través de contratos de prestación de servicios, con casos en que la responsabilidad Estatal se ve tan comprometida; como por ejemplo: los relacionados con el personal de seguridad, aquellos vigilantes que cuidan las

instalaciones de las Entidades y para ello cumplen horario de trabajo configurando el elemento determinante para la declaratoria de contrato realidad, o el de enfermeras o personal asistencial médico que igualmente tienen unos turnos programados, generando un gran riesgo frente a la configuración de la subordinación, el cual determinaría que esa relación que inicialmente se ofreció como civil a través de contrato de prestación de servicios, se convirtió en una relación de orden laboral, lo que traería como consecuencia el pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir a partir de la finalización de la prestación del servicio y hasta el fallo de la eventual demanda, entonces, esa puerta enorme que tienen abierta las Entidades, es una gotera para el Estado y consecuentemente para los administrados.

En las anteriores situaciones jurídicas donde se generan acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Ministerio de Justicia, 2021), encaminadas a la declaratoria de contrato realidad, se observa la falta de aplicación de la figura de llamamiento en garantía con fines de repetición, esta herramienta jurídica no se utiliza elemento de defensa en procura del patrimonio de la Entidad, por una razón básica, acá el llamado en garantía sería el ordenador del gasto o en solidaridad con quien hubiese delegado para la contratación³ (Sentencia 41001-23-31-000-1992-07003-01, 2012).

³ Existe una relación de garantía previa entre el demandado-llamante y el llamado en garantía, proveniente de un contrato o de una disposición legal que la establece y en virtud de la cual el primero está facultado para exigirle al segundo el pago de una indemnización o el reembolso de una condena impuesta a aquel; y que le permite, por lo tanto, hacerlo comparecer al proceso en el cual el llamante ha sido demandado, para que en el mismo se juzgue la pertinencia de su reclamación frente al llamado en garantía. En los procesos contencioso administrativos, como ya se vio, las entidades estatales están autorizadas constitucional y legalmente para reclamar de sus servidores y ex servidores el reembolso total o parcial –según el caso– de lo que hubieren tenido que pagar a título de indemnización de perjuicios, ocasionados por una actuación dolosa o gravemente culposa de dicho servidor, lo que las autoriza, así mismo, para hacerlos comparecer, mediante el llamamiento en garantía, al proceso en el que se juzga la responsabilidad patrimonial de la entidad. (Sentencia 41001-23-31-000-1992-07003-01, 2012, p. 16)

Ninguna Entidad a través de su representante judicial, decidirá llamar en garantía con fines de repetición⁴ inmediatamente al funcionario que dirige la Entidad donde trabaja. Estas situaciones son completamente entendibles al interior de las Entidades, sin embargo, el no implementar el llamamiento en garantía dentro del proceso judicial ante la justicia de lo Contencioso, implica que en caso de ser condenada la Entidad, se tendría un filtro para recuperar estos dineros, la ficha de análisis de procedencia y la sustentación ante el comité de conciliación de las Entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido. Al someter este análisis al interior de la Entidad se corre el riesgo de no generar procedencia de repetición bajo el argumento del alto costo de los gastos de funcionamiento, respecto de las partidas presupuestales que el gobierno asigna.

Según el autor del presente documento se presenta una representación, en palabras coloquiales

Esta es nada más ni nada menos que una gotera por la cual el dinero de nosotros, los contribuyentes se van, es una vena rota que desangra lentamente al pueblo, que en su mayoría no conoce esta parte de la estructura del sistema que lo rige. Este tema de administración de los recursos, la defensa técnico jurídica no solo de una Entidad sino del sistema denominado Estado, como un todo, y el costo que a largo aliento termina pagando el pueblo soberano (2022).

⁴ En los procesos contencioso administrativos en los que se ha formulado un llamamiento en garantía, surgen dos relaciones procesales perfectamente diferenciadas que deben ser resueltas por el juez: i) el litigio que se trava entre demandante y entidad demandada, derivado de las pretensiones que el primero aduce frente a la segunda y que apuntan a obtener una condena en su contra y ii) la relación que surge entre demandado y llamado en garantía, en la cual aquel asume la posición de demandante frente a éste, de quien reclama un reconocimiento económico con fundamento en una relación de garantía de origen legal o contractual. El juez debe resolver en primer término el litigio principal, en el que se decide sobre las pretensiones de la demanda que dio origen al proceso, pues si concluye que existe la responsabilidad de la entidad demandada frente al demandante y la procedencia de su condena, deberá efectuar a continuación, el análisis de la relación entre aquel y el llamado en garantía, para establecer si éste se halla obligado a responder frente al demandado por todo o parte de lo que haya tenido que pagar en virtud de la condena en su contra. (Sentencia 41001-23-31-000-1992-07003-01, 2012, p. 16)

En este tipo de procesos es fundamental tener en cuenta que el Ministerio Público⁵ está facultado para actuar como sujeto procesal especial (Avella, 2007), en defensa de los derechos, las garantías fundamentales, el orden jurídico y el patrimonio público. Siendo la función relativa a la defensa del patrimonio público la que como agente de cambio en estas situaciones podría institucionalizar u optar por tener en cuenta a través de reflexiones como las que pretende la presente investigación.

Con el estudio del llamamiento en garantía con fines de repetición por parte del Juez de lo Contencioso, en caso que la Entidad sea condenada por la configuración de declaratoria de contrato realidad, se evacuaría de plano el tema de la responsabilidad del agente Estatal con una ponderación transparente por parte de un Juez de la República que obviamente obtuvo su dignidad a través de concurso de méritos y por ende tomaría la mejor decisión para el pueblo soberano.

En su Circular 2 (2006), el Ministerio del Interior expone que:

La acción de repetición es un mecanismo moralizador y de mejora de la eficiencia de la administración pública con que el constituyente de 1991 dotó a la administración, a efectos de que esta pueda recuperar los dineros que tuvo que pagar como consecuencia de una sentencia o una conciliación. (p. 2)

Es por esto, que aunque es necesario estudiar cada caso en concreto, vale la pena en el sentir de este autor que la recomendación que emita el abogado en la ficha de análisis de procedencia para la acción de repetición y su consecuente sustentación ante el comité de

⁵ Si bien es cierto la entidad estatal es quien en principio está legitimada para formular el llamamiento en garantía, por ser la acreedora legal o contractual de la obligación del llamado a responder, en caso de recaer una condena sobre ella, el Ministerio Público también lo está. El artículo 35 de la Ley 446 de 1998 -que modificó el artículo 127 del Código Contencioso Administrativo-, establece las atribuciones del Ministerio Público en los procesos adelantados en la jurisdicción contencioso administrativa y entre las mismas, le otorga expresamente la de solicitar la vinculación al proceso de los servidores o ex servidores públicos que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado lugar a la presentación de demandas que pretendan la reparación patrimonial a cargo de cualquier entidad pública (numeral 1º), por lo cual no cabe duda alguna de la facultad que en este sentido ostenta dicha parte procesal. (Sentencia 41001-23-31-000-1992-07003-01, 2012, p. 17)

conciliación de las Entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, sea una recomendación pura, que no esté cargada de ningún tipo de presión o política institucional, ya que más allá de tener en cuenta que el abogado que emite la recomendación de procedencia de la acción de repetición está al servicio del ordenador del gasto de la respectiva Entidad (Pazos, 2022), está siendo parte del desenvolvimiento de la función pública, y aunque en tratándose del análisis de repetición producto de la contratación por contratos de prestación de servicios al interior de las Entidades la conducta culposa que se estudiaría en la mayoría de los casos tendría que ser la del ordenador del gasto, y es precisamente acá donde nace la disyuntiva en cuanto al enfoque de la ficha de análisis de procedencia de la acción de repetición, ya que por un lado se tiene la situación fáctica y jurídica de cada caso concreto que dio lugar a la condena y por el otro lado el hecho de emitir una recomendación en contra del ordenador del gasto actual de la Entidad o alguno de sus predecesores.

Estos lineamientos deben obedecer a entender el sistema como un todo, no centrar el pensamiento en la Entidad en que se desarrolla la actividad, sino más bien ver que el Estado es un simple ente ficticio con millones de colombianos que merecen que algún día el poder se vuelva a legitimar, que se tenga fe en las instituciones jurídicas, las políticas institucionales y por su puesto la materialización de la meritocracia como regla general de ingreso a las Entidades.

Es lamentable observar desde las oficinas de Contratación o Talento Humano como se da de manera sistemática la inclusión de personal a través de contratos de prestación de servicios (Personería de Medellín, 2012), inclusión que en la mayoría de los casos se presenta por recomendación, sin tener en cuenta principios de igualdad, mérito y oportunidad, pero sin lugar a duda lo más desconcertante es ver que se tiene personal contratado bajo la modalidad de

prestación de servicios, personal este que tiene contrato en dos (2) y hasta (3) Entidades al tiempo, contratos estos que hoy en día son de vista pública para cualquier tercero interesado ya que quedan colgados en la plataforma transaccional de Colombia Compra Eficiente, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOPII (FAO, 2022), estos hechos, rompen el equilibrio y la igualdad de oportunidades, toda vez que, en un país con tanta gente bien preparada y con experiencia en niveles asistenciales, técnicos, profesionales y hasta especialistas, están desempleados por la desigualdad que generan estos actos, es la materialización misma de la inequidad de oportunidades en el país, y paradójicamente este tipo de contrataciones son las que generan demandas que según el caso particular fallan en contra de las Entidades.

Las entidades al verse inmersas en los pagos de este tipo de condenas, fácilmente desde la argumentación jurídica construyen murallas de protección para su ordenador del gasto, esto por la insuficiencia para asumir la carga prestacional que lleva consigo el cubrimiento de obligaciones referentes a la seguridad social y demás derechos de una relación laboral, haciendo visible el vacío normativo o jurisprudencial que padecemos, no se tiene un lineamiento contundente que genere procedencia de la acción de repetición para la recuperación de los dineros, y como en términos económicos para este tipo de situaciones dejar de ganar es perder, sin embargo, esta situación jurídico económica no se ha hecho visible o reflejada en los estados financieros de la nación o en lo que se llama presupuesto general de la nación, así mismo, las acciones por parte de los entes de control, en especial el de revisoría fiscal, se quedan cortos con las propuestas de acciones de mejora, hallazgos u alertas que se podrían generar frente a este tipo de situaciones que impactan el patrimonio del sistema que rige a los administrados el pueblo soberano.

Como siempre hay que estar receptivo a las dos caras de la moneda, por lo tanto, se hace menester aclarar que quienes tienen contrato o han tenido contrato bajo la modalidad de prestación de servicios en dos (2) y hasta (3) Entidades al tiempo, seguramente son personal muy capacitado e idóneo para la prestación de ese servicio en particular, y sus esfuerzos por salir adelante superan el común denominador, pero la vida se trata de equilibrio, vivir equilibradamente, el trabajo es parte de la vida, pero, la vida pierde equilibrio cuando el trabajo se vuelve la vida, el trabajo es solo un área de otras más que tiene la vida a las cuales se les debe invertir el mayor recurso como Seres Humanos, el tiempo, por esta razón, y sumada al tema por el que un buen gobierno propende, la equidad.

Se presentó un hallazgo del cual se hace un esfuerzo por “introducir una luz jurídica”, toda vez que el deber ser, es garantizar el acceso de oportunidades a los miles de profesionales que se gradúan cada semestre y a los otros millones que se encuentran calificados en estado de desempleo, es por esto que nace una nueva disyuntiva o conflicto de intereses, en cuanto a que la verificación de los contratos de prestación de servicios en Entidades se puede revisar a través del SECOPII (Colombia Compra, 2020), y ante este conocimiento, o se puede seguir permitiendo que gane más el interés particular sobre el general, o se podría generar un lineamiento en busca de equidad, consistente, inicialmente, en que para ingresar con contrato de prestación de servicios, se realice una manifestación escrita bajo la gravedad de juramento declarando que no se tiene de manera simultánea más contratos de esa misma modalidad con otra Entidad.

Se debe tener en cuenta que este tipo de situaciones llevan inmersas funciones públicas, las cuales van sujetas a principios, y que por la mala práctica de esos funcionarios puede generarse condenas cuyo epicentro son fallas en la prestación del servicio, dineros estos recaudados que a escala generaron cifras exorbitantes, puesto que el margen normativo de la

anterior (31 de octubre de 2018) reforma tributaria o como, lo denominó el Gobierno Nacional “normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones” (Ley 1943 de 2018, 2018) se lanzó de manera sutil y con naturaleza progresivo-económica, la implantación del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, de la siguiente manera:

Tabla 5.

Tarifa de desincentivación

Año	Tarifa en pesos por bolsa
2.017	\$ 20
2.018	\$ 30
2.019	\$ 40
2.020	\$ 50

Fuente: Salazar (2011)

Estos temas revisten especial importancia respecto de la respuesta a la pregunta problemática aportada en este escrito, puesto que al plantear que ¿La acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición, puede ejercerse frente a condenas que concedan derechos laborales?

Y llegar frente a una indiscutible conclusión en la que se deja por fuera de la procedencia de la acción de repetición las condenas provenientes de la jurisdicción ordinaria laboral, por lo tanto, es labor comedida y continuada presentar las implicaciones que esto tiene, y es por esto que:

un cuadro porcentual, con información extraída del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en cuanto a la medición que se hace mediante el censo nacional [(una consulta puerta a puerta), por lo general cada diez años. “La determinación de la población referida a años intermedios entre dos censos de población se obtiene mediante proyecciones, por el método de componentes, y según departamento, por sexo y edad” (Banco de la República de

Colombia, 2011, párr. 1), y el cálculo, también de naturaleza porcentual, que nos presentó el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) en conjunto con el Ministerio de Ambiente de Colombia, para examinar desde el punto de vista estadístico, que cantidad de bolsas requieren los colombianos en su conjunto, año por año y con una tendencia orientada a los años de proyección que se tienen establecidos para el cobro del tributo que estamos examinando. Se clara que las fuentes mencionadas aportan datos estadísticos ya que por su naturaleza no son completamente exactos, por tanto, los resultados del cuadro que se expone tampoco lo son, pero si sirven para llegar a un aproximado del impacto ecológico que se produce en territorio nacional con las bolsas plásticas, como también aporta un cálculo aproximado del dinero que se recauda actualmente con las bolsas plásticas por parte del gobierno nacional. (Salazar, 2020)

Tabla 6.*Promedio recaudado*

Año	Numero de colombianos	Bolsas plásticas semanales	Bolsas plásticas mensuales	Bolsas plásticas anuales	Bolsas plásticas durante toda la vida de un colombiano promedio	Promedio de vida para el calculo de numero de bolsas plásticas	Promedio dinero recaudado anualmente según el año y el cobro del impuesto
	1	6	24	288	22.176	77 años	
2018	49,834,727	299.088.362	1.196.033.448	14.352.401.376	1.105.134.905.952	77 años	430.572.041.280
2019	50,375,194	302.251.164	1.209.004.656	14.508.055.872	1.117.120.302.144	77 años	574.096.055.040
2020	50,912,429	305.474.574	1.221.898.296	14.662.779.552	1.129.034.025.504	77 años	717.620.068.800

Estos datos hablan de ese descomunal poder que genera implicación en la vida de los administrados, simples terrícolas, en donde los postulados de Hobbes (1651) "... No hay sobre la Tierra quien se le parezca, animal hecho exento de temor. Menosprecia toda cosa alta; es rey

sobre todos los soberbios" (p. 182), cobran fuerza para examinar como una acción de mejora es necesaria para mitigar, aunque sea de manera mínima, las cargas que se imponen, ya que al generar la procedencia de la acción de repetición en tratándose de condenas laborales, se podría aportar al funcionamiento de cada entidad estatal en cuanto a la carga presupuestal que le genera a cada uno de sus conciudadanos.

Como se mencionó anteriormente, este tipo de acciones funcionarían de manera transversal, puesto que, no era el momento para imponer otra reforma tributaria, y menos denominarla Ley de Inversión Social, a partir del pasado 14 de septiembre de 2021, es otra carga que se impone al pueblo soberano.

El momento que está viviendo no solo el país sino la humanidad, tiene stockeada la economía, puesto que su desarrollo no fluye de manera normal, sino que por el contrario requiere de un estímulo, lo que va en contravía con las medidas adoptadas, ya que como se ha estado preguntando la humanidad ¿Qué va a dejar la pandemia?

Y como respuesta a esto, según el actual pensamiento lógico en el que prima lo humano por encima de la economía, sería el hecho de que las relaciones humanas están regidas por la solidaridad, y frente a ese otro cuestionamiento que se adoptó a causa de la pandemia en el que nos preguntamos cómo reinventarnos, veríamos como los cuadros comparativos emitidos a lo largo del escrito procuran canalizar los esfuerzos del gobierno hacia el aspecto humano en procura de cuidar el gasto público.

El legislador de turno la única opción que logra visibilizar es incrementar los impuestos teniendo opciones transversales, una de ellas la detectada a través de la figura de la acción de repetición y su procedencia ante condenas laborales, ya que vale la pena mencionar que al interior de la estructura del Estado, al ir a la minucia de su funcionamiento, sería posible detectar

otra serie de acciones de mejora que atenúen poco a poco las cargas tributarias impuestas, puesto que lanzar una reforma tributaria para empezar el año 2.019 y luego de manera sistemática lanzar otra más agresiva para el bolsillo de los colombianos que entre todas las cosas por las que atraviesan se encuentra el tema pandemia, y que como el mismo gobierno lo menciona en el considerando del Decreto Legislativo 553 del 15 de abril del 2.020

El Fondo Monetario internacional declaro en un solo frente con el encargado del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora Gerente del Fondo Monetario Internacional el 27 de marzo de 2020, indicaron que

Se está ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2021. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe hacer prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021. Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economía de mercados emergentes y las pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso. (FMI, 2020, párr. 1-2)

Resulta más que excesivo y contraproducente, en medio del actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se esta atravesando en todo el territorio nacional (Decreto 1152 de 2020, 2020), buscar como solución a la crisis, en la cual la humanidad aún no ha superado, pretender sanar las finanzas públicas, colocando con estos postulados en primer lugar, lo económico sobre lo humano, y colocando a los de a pie a que, sí o sí, se reinventen cuando el mismo gobierno no consigue reinventarse, legislando como gente del pueblo y para el pueblo, cuando el IVA es el impuesto más regresivo que tenemos y debería bajar progresivamente lanzando acciones para cumplir con el cometido de ayudas para reforzar su respuesta a la crisis, a la crisis del pueblo! que es el titular del poder soberano, y no llevar a las masas a disyuntivas de si entre #QuedateEnCasa Vs. salir a marchar, más aún cuando en el considerando del Decreto Legislativo 553 (2020) se habla de,

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los numerosos casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación. (p. 3)

Este aparte del trabajo de investigación resalta la importancia del Estudio de la acción de repetición, el cumplimiento de sus requisitos y la procedencia de la acción según la jurisdicción de que provenga la condena contra la que se pretenda repetir, ya que a través de este tipo de acciones de mejora el Estado Colombiano fomentaría mecanismos para que al interior de sus entidades el patrimonio se preserve y sobre todo, sin justificar ningún tipo de acción, que el Colombiano común no se enfrente a dicotomías en las cuales los postulados aportados por autores como Rousseau (1762) “el hombre es bueno por naturaleza, es la sociedad la que lo

corrompe”(p. 65) o “el hombre es malo y perverso por naturaleza a menos que precise ser bueno” (Rousseau, 1762, p. 126), correspondientemente, se pongan a prueba por el proceso de toma de decisiones de los dirigentes de turno.

Lo anterior va en coherencia con el siguiente aparte del considerando del Decreto Legislativo 553 (2020) en el que se plasma que,

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima “[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas. Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos,

con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida. (p. 4).

Con proyecciones como estas, el buen gobierno se enfocaría a canalizar sus acciones de mejora al interior con temas como el que abarca esta investigación que mediante procedimientos reflexivos, sistemáticos, y críticos, que tienen por finalidad describir fenómenos y leyes que operan al interior del eje de investigación “la acción de repetición” da a conocer la operatividad de este fenómeno jurídico al interior del marco de la responsabilidad patrimonial del Estado, ampliando el panorama del lector y haciendo una gentil invitación a convertirse en parte de la solución a través del marco propositivo en pro de estimular la economía, mitigar los impactos negativos que ha dejado esta crisis y lograr una recuperación que puede que no sea rápida, pero que a largo aliento sea sostenida.

En razón de las anteriores consideraciones y en pro de revolucionar el pensamiento generando un contraste de posturas y reflexionar sobre lo extraordinario del tema para lo atinente a la sostenibilidad fiscal y las fibras sensibles que se mueven en torno a la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición (Ley 678 de 2001, 2001), para todo tipo de ordenadores del gasto, que sin importar el sector al cual pertenezca la entidad, desde el acto de posesión en el empleo público como directores o comandantes del barco en que se manejan finanzas públicas, en colaboración con el equipo que estudia las decisiones que como entidad se toman en pro del buen gobierno y el cumplimiento particular de cada una de las misiones que conlleven según la naturaleza o sector, pero se topan con iceberg en forma de “temas presupuestales” ya que constituyen un gran peligro para desarrollar el mérito a través del sistema de carrera administrativa (aclarando que el contratista también llega por mérito pero no

por carrera administrativa), se tiene que dirigir el presente estudio hacia el puerto que denominaremos, **unificación de jurisprudencia referente a la acción de repetición.**

Por lo tanto, se tiene que, la Honorable Corte Constitucional compilo los fallos en cuanto a la acción de repetición después de analizar dos acciones de tutela que fueron radicadas por un exfiscal general de la Nación y una exgerente de un hospital municipal en contra de fallos del Consejo de Estado. Este ejercicio académico se realizó en cuanto el Estado habían sido condenadas a indemnizar ex empleados porque habían sido declarados con insubsistencia que habían suscrito en su momento los accionantes, razón por la cual se les devolvió la acción.

Al analizar del artículo 90 superior (1991), mediante una visión completa de los fallos, las características de cuando es responsable el Estado, sus funciones, los elementos para la procedencia y las consecuencias de la acción de repetición, producto del análisis realizado por el alto tribunal, se deja de lado el concebir que la acción tuviera una función sancionatoria y a manera de conclusión en la Sentencia SU-354/20, de agosto 26 de 2020, estipula el siguiente criterio interpretativo:

Desde una hermenéutica histórica y finalista, esta Sala concluye que la acción de repetición fue concebida como un instrumento **resarcitorio, disuasivo y retributivo**, con el propósito de que los agentes del Estado sean conscientes de que sus conductas por fuera de los parámetros de la adecuada gestión pública pueden tener consecuencias patrimoniales muy gravosas, así como que no es gratuito actuar al margen de la ley o con manifiesta negligencia en el cumplimiento de sus deberes funcionales. (Subrayado y negrilla fuera de texto). (p. 20)

Mediante la unificación, la Corte estableció siete presupuestos constitucionales que “fijan el ámbito de la acción de repetición y el marco que gobierna la actuación de los funcionarios competentes para resolverla” (Ámbito Jurídico, 2021, párr. 6):

Tabla 7.

Unificación Honorable Corte Constitucional

Honorable Corte Constitucional, Sentencia SU-354, Ago. 26/20.	
1	<p style="text-align: center;">Supuestos que deben acreditar las entidades demandantes ante el juez contencioso administrativo</p> <p>a. Existencia de un documento válido que obligue al Estado a reparar un daño. b. Que el demandado haya sido servidor público o particular ejerciendo funciones públicas al momento de la ocurrencia del daño. c. Pago de obligación dineraria al destinatario. d. Atribución de la conducta que generó el daño al demandado a título de dolo o culpa grave.</p>
2	<p style="text-align: center;">¿Qué debe probarse ante el juez al margen del análisis que se haya hecho en el fallo que declara la responsabilidad del Estado?</p> <p>a. Que el daño se haya originado en la acción u omisión del demandado. b. Que la actuación (i) haya estado dirigida a “la realización de un hecho ajeno a las finalidades del Estado” (dolo) o (ii) que pueda calificarse como “una infracción directa a la Constitución o a la ley” o “una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones” (culpa grave).</p>
3	<p style="text-align: center;">Sobre las presunciones legales de dolo y culpa grave de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 del 2001, la Sala explicó:</p> <p>a. “No relevan a la entidad actora de probar ante el juez que (i) el daño antijurídico tuvo su origen en una acción u omisión atribuible al demandado y que (ii) tal actuación se enmarca en alguno de los supuestos legales”. b. “Ante la demostración de que la actuación del agente se enmarca en alguno de los supuestos legales, eximen a la entidad de acreditar que la acción u omisión” se cometió con dolo o culpa grave de acuerdo a lo enunciado en el presupuesto anterior.</p>
4	<p style="text-align: center;">La valoración en torno a la existencia de dolo o culpa grave del fallo condenatorio.</p> <p>Implica que el juez “<i>debe examinar todos los elementos de juicio allegados al proceso de repetición y realizar un análisis totalmente independiente, en el cual <u>el demandado tenga la</u></i></p>

5	Valoración que hace el Juez para determinar el origen del daño	<p><u><i>oportunidad real de ejercer su defensa</i></u>". (Subrayado y negrilla fuera de texto)</p> <p>a. Las funciones del agente b. El grado de diligencia que le sea exigible en función de "los requisitos para acceder al cargo, la jerarquía del mismo en la escala organizacional o la retribución económica por los servicios prestados".</p>
6	¿Cómo se determina el operador jurídico el monto que debe reintegrarse al Estado?	<p>a. Valorar el grado de participación del demandado en los hechos y las circunstancias objetivas de las relaciones entre los funcionarios y la administración. b. Tener en cuenta los posibles atenuantes. c. Asegurarse de que el monto a reintegrar por parte del funcionario no sea mayor a la obligación impuesta al Estado. Con ello el servidor no tendría, por ejemplo, que asumir los intereses que se causen entre la ejecutoria de la sentencia y el pago por parte de la administración. d. "Identificar el verdadero valor del daño atribuible al agente". Esto implica que el servidor no debe asumir (i) las consecuencias de la demora del proceso que condena a la administración ni (ii) el pago de elementos de la reparación que excedan el resarcimiento del perjuicio concreto que causó. Agregó que "no siempre todo el valor del daño es susceptible de trasladarse al agente (...) atendiendo a criterios de proporcionalidad en el ejercicio de la función pública y a la responsabilidad que cabe a quienes actúan a nombre del Estado".</p>
7	Naturaleza y funcionalidad de la acción de repetición:	<p>a. "<i>Una naturaleza subsidiaria, subjetiva y sujeta a criterios de proporcionalidad</i>". b. "<i>Una triple funcionalidad, a saber: <u>resarcitoria, preventiva, y retributiva</u></i>". (Subrayado y negrilla fuera de texto)</p> <p>Generalidades: En los casos en los que existan dudas en torno a la imputación o respecto de la fijación del monto de la condena, estos dos componentes actúan como criterios orientadores que deben tener en cuenta tanto la administración, a la hora de determinar si promueve la acción de repetición, como del juez, a la hora de resolver un caso concreto.</p>

Fuente: Sentencia SU-354/20

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, el nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021),

mediante sentencia unificadora, conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 (2011) “decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación” (p. 2), en particular por importancia jurídica según la SUJ-025-CE-S2-2021, con radicado 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), en la que se utilizó el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, sentando **unificación en materia de** contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales y aportes al sistema de Seguridad Social en salud, en la que resolvió los siguientes puntos:

Tabla 8.

Unificación Honorable Consejo de Estado

SUJ-025-CE-S2-2021	
reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes	
Primera regla	Define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.
Segunda regla	Establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.
Tercera regla	Determina que, frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.

Fuente: SUJ-025-CE-S2-2021 (2021)

En esta Sentencia de unificación se observa un tema sensible en la segunda regla, puesto que ante tener que al finalizar un contrato y esperar treinta (30) días hábiles, para romper la

continuidad y así evitar la declaratoria de contrato realidad, se presenta el desconocimiento de las garantías que como Seres Humanos tienen los contratistas del estado que prestan sus servicios mediante esta modalidad, ya que durante ese periodo de tiempo sus obligaciones económicas no se detienen, por lo que al tener clara la estructura de la reparación patrimonial mediante la acción de repetición, evidenciando esta como una problemática de sostenibilidad fiscal para el Estado, no debe ser viable trasladar la responsabilidad a los administrados, colocando a un grupo en particular como lo son los contratistas, quienes presentan una asimetría de condiciones frente al personal provisional o de carrera administrativa, por la naturaleza de su tipo de vinculación, y es por eso que mediante la renovación constante del pensamiento se ofrece no solo esta problemática, sino una posible solución, la cual debelaría una verdadera **Sentencia revolucionaria**, más garante, que no le apunte a romper la discontinuidad y por ende generar afectación a los miles de hogares que dependen de los honorarios que paga el Estado a sus contratistas, por no mencionar los traumatismos que se generaran al interior de las distintas Entidades, “siendo esta propuesta para generar un gana gana consistente en tapan la vena rota que se tiene como consecuencia de la declaratoria de contrato realidad ante el Juez Contencioso administrativo por procesos de nulidad y Restablecimiento del Derecho” (Sentencia 00222 de 2018, 2018), ya que al plantear el recibimiento de un honorario 13 anual, se tendría implícita la renuncia por contrato realidad y por ende se reflejaría la relación costo beneficio para el estado y cada uno de sus miles de sus colaboradores.

Ahora, este documento como la mayoría de ideas revolucionarias que se han presentado en la historia puede tildarse de descabellada por lo que es el epicentro de la misma problemática “temas presupuestales”, pero ha de tenerse en cuenta que se plantea fruto del análisis profundo y que apunta a que a largo aliento la sostenibilidad fiscal se aliviane generando colateralmente que

la progresividad de los impuestos no siga siendo decretada con la velocidad que se está realizando en este punto de la historia de la hacienda pública de nuestro país, aclarando con esto que no es una solución a la economía pero si un punto de quiebre para romper con gastos que en ultimas asume el Colombiano de a pie, por ser parte del sistema que lleva implícito gastos de funcionamiento.

Se debe tener en cuenta, que la Procuraduría General de la Nación, en escrito de la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021, reinterpreto las reglas jurisprudenciales sobre los OPS, en cuanto están ocultando una relación laboral. Uno de los aspectos esenciales es la determinación que en los proyectos de inversión debe mediar un periodo de 30 días hábiles cada año para que se celebre el contrato de prestación de servicios; porque, de otra manera se convertiría la simulación laboral en un contrato realidad.

Ante esto la respuesta u aclaración fue emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado aclarando que, la mencionada sentencia de unificación sobre los contratos de prestación de servicios **no implica limitación ni desestimula la celebración de este tipo de contratos por parte de las entidades públicas.**

Lo que se pretende con la sentencia de unificación no es referirse a los auténticos contratos de prestación de servicios, sino a aquellos que encubran verdaderas relaciones laborales, en los cuales una entidad suscribe de manera continuada y sucesiva este tipo de contrato con una misma persona natural, en los mismos términos de subordinación y dependencia, dentro de los 30 días hábiles entre una y otra contratación, entendiéndose en tales casos la continuación de una misma relación laboral. Finalmente, el Consejo de *Estado manifestó que* lo que se busca es neutralizar la práctica extendida en algunas entidades de utilizar indebidamente este tipo de contratos para burlar los derechos

salariales y prestacionales de quienes, en realidad, más que contratistas autónomos e independientes son verdaderos servidores del Estado.

Con esta intervención por parte del Ministerio Público, se clarifica la confusión que en su momento se generó frente a la necesidad de examinar la viabilidad de los estudios previos de cerca de quinientos ochenta y ochomil (588.000) contratos estatales, que se suscribieron bajo la modalidad de prestación de servicios a nivel nacional durante el 2020, según cifras reportadas por Colombia Compra Eficiente. (Procuraduría General de la Nación, 2021, párr. 4-6)

Contando con este estudio, se deja abierta la puerta a revolucionar la estructura de esta problemática social con la aplicación del recibimiento de un honorario 13 anual, que llevaría implícito la renuncia por contrato realidad.

Como se tiene que hay que financiar un gasto, no hay recursos para ese gasto y la tendencia va a reducir los gastos de funcionamiento puesto que el endeudamiento se está generando para financiamiento y no para inversión por parte del Estado, y que las políticas del Estado tienen que pensar en los que no tienen empleo ya que deben priorizarlos por encima de los que aunque tengan una relación civil, perciben recursos, pero que **el empleo debe ser digno, decente y remunerado justamente** de acuerdo a las cargas que conlleva.

Entidades como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) como suprema autoridad doctrinal en Colombia, conocedoras de esta situación, pero que también se ven limitadas por “temas presupuestales” deberían caminar en pro de adoptar políticas de formalización del empleo mediante la asunción de funciones con la planta de personal, sin

embargo, al tener en cuenta las restricciones de carácter fiscal, cobra mayor fuerza la postura del honorario, en el entre tanto que se dé, mediante el cual un gobierno de turno decida enfrentar a esta problemática.

Conclusiones

1. Para que proceda la acción de repetición deben cumplirse ciertos presupuestos consagrados en la Ley 678 de 2001, sin embargo, y en vista de que su aplicación ha sido desarrollada ampliamente a través de la jurisprudencia, se creó la necesidad de la unificación de esta, por tanto, se señala, que la acción de repetición o el llamamiento en garantía, en virtud de la antijuridicidad, es el adjetivo de una conducta humana específica y por tanto, revelaría, que ese comportamiento va en contra de los requerimientos que señala el ordenamiento jurídico.
2. Si bien la acción de repetición es una acción que se adelanta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esta tiene naturaleza civil, por ser ejercida frente al patrimonio de un particular, que ejerció funciones estatales. Por ende, al tratarse de una acción de naturaleza civil, hace alusión a la responsabilidad patrimonial del funcionario del estado, lo mismo pasa, con la condición patrimonial de la acción de repetición, que conlleva como resultado el pago, entendiéndose como la compensación del Estado, en cabeza de sus entidades, la cual fue condenada y realizó su consecutivo pago, en virtud del daño antijurídico proveniente de la responsabilidad del Estado.
3. La acción de repetición se encuentra regulada no solo por la Ley 678 de 2001, sino que, a lo largo del desarrollo jurisprudencial, esta ha tenido un extenso progreso, por tanto, con el fin de establecer cuáles condenas son susceptibles de la acción de repetición, es menester analizar los conceptos proferidos por las altas Cortes con relación a este tema, pues brindan lineamientos críticos, metódicos y

reflexivos que permiten conocer la incidencia de esta acción en las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico.

4. En los casos en donde se producen acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tendientes a que se declare un contrato realidad, se puede evidenciar el déficit de práctica del llamamiento en garantía con fines de repetición, puesto que este instrumento, no usa dispositivos de protección del patrimonio de la Entidad, fundamentalmente, porque en este caso quien es llamado en garantía, es el regulador del gasto o en respaldo de quien hubiera puesto a cargo para la contratación.
5. Por regla general, los representantes legales de las entidades estatales que se vean inmersas en una supuesta responsabilidad, no llamarán de manera inmediata a sus funcionarios con fines de repetición. Pero, De no efectuarse el llamamiento en garantía con fines de repetición dentro del proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa, acarrea como consecuencia, que, si hay lugar a condenar a la Entidad, deberá realizarse un tamizaje con el fin de recobrar dichos dineros, el punto de estudio de la viabilidad y la argumentación frente al área de conciliación de los entes públicos. Al llevar este análisis dentro de la Entidad, puede traer como consecuencia, que no haya lugar a la repetición, teniendo como sustento los gastos tan altos que conlleva esta actividad, con relación al presupuesto asignado por el gobierno.
6. Que son funcionarios estatales, todas aquellas personas que de manera directa o indirecta prestan o han prestado sus servicios, en ejercicio de las funciones del Estado, es el caso de; el funcionario y ex funcionario público, los particulares que

ejercen funciones estatales, quienes realizan interventorías, consultorías, asesores, funcionarios de la rama o de la justicia penal militar, tal como lo señala la Ley 678 de 2001. Por ende, cuando en virtud de una relación contractual, se realiza una delegación, este hecho, no implica que se exonere la responsabilidad de cara a la acción de repetición, por tanto, el funcionario debe responder solidariamente con el delegatario. Así las cosas, esta enunciación de quienes son agentes estatales, permite identificar, el nivel de responsabilidad que tienen los funcionarios o particulares en virtud del cumplimiento de actividades en aras al funcionamiento del Estado, toda vez, podrían verse inmersos en algún tipo de responsabilidad, ya sea por sus actuar o por sanciones de las que sea sujeto las entidades estatales en donde cumplen sus funciones, a que resulte procedente interponer la acción de repetición.

7. Se propone como aporte a la sostenibilidad fiscal, la postura del honorario 13 para contratistas del Estado, la cual consiste en llevar implícita la renuncia al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho pretendiendo la declaratoria de contrato realidad, y con esto desarrollar de antemano garantías propias de los principios del Derecho Laboral u Administrativo Laboral, generando a largo aliento que disminuyan las dificultades que ciertamente debe asumir el Estado Colombiano, y es que en ocasiones la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición , en virtud del buen gobierno y en función de las obligaciones establecidas, se chocan con circunstancias presupuestales, que ponen en peligro el desarrollo del mérito en relación con la carrera administrativa. Y si

bien las entidades encargadas, conocen la situación, se ven igualmente limitadas con temas presupuestales.

Hallazgos

1. En el comparativo realizado entre la Sentencia C-965 de 2003, y el artículo 2 de la ley 678 de 2002, se evidencia, que la única jurisdicción llamada a conocer de las acciones de repetición es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que, cuando la jurisdicción ordinaria conoce de los procesos en que se condena al Estado, en estos casos no hay lugar a que proceda la acción de repetición, toda vez, que estas no envuelven la responsabilidad patrimonial del Estado. Por esta razón, no procede la acción de repetición en los procesos en donde se presenta una sanción en el ámbito laboral en el que se debe una compensación, ni cuando se trata de responsabilidad civil, esto como consecuencia de que no hay daño antijurídico.
2. Mediante un análisis del concepto de reparación patrimonial, entendido como el daño o detrimento causado al patrimonio de un individuo, en relación a si procede o no, la acción de repetición o el llamamiento en garantía según el tipo de condena, se evidencia que el artículo 2 de la Ley 678 de 2001, señala expresamente la responsabilidad patrimonial proveniente de la administración, cuando en cumplimiento de sus funciones administrativas, causa un perjuicio y este deba ser reparado patrimonialmente.

3. La acción de tutela como mecanismo inmediato para la protección de derechos fundamentales, cuando hayan sido vulnerados por autoridades públicas, la acción de cumplimiento, como mecanismo apto para hacer cumplir las disposiciones aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, excepto las que determinen gastos, y la acción de simple nulidad, como la encargada de proteger la legalidad de los actos administrativos, mediante la comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto, no son susceptibles de la acción de repetición o llamamiento en garantía, por su naturaleza.
4. Se restringe la exigencia de un resarcimiento patrimonial por parte del Estado y sus funcionarios, a debates contractuales, reparación directa, o nulidad o restablecimiento del derecho, buscando regular el tema de la reparación patrimonial, en virtud de la seguridad jurídica y el debido proceso. Así las cosas, por su naturaleza, no procede la acción de repetición en los procesos donde se discuten asuntos laborales o civiles, derivados de la jurisdicción ordinaria laboral, pues dentro de su estructura, no se cumplen los elementos para que se dé la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. A través de unificación de sentencias la Corte Constitucional señala 7 lineamientos constitucionales, mediante los cuales precisa el alcance de la acción de repetición y el ámbito en que los funcionarios deben resolverla. Sentencia SU-354 de 2020.

Supuestos que deben acreditar las entidades demandantes ante el juez contencioso administrativo: presencia de un documento legítimo que exija al Estado a resarcir un perjuicio, que el demandado se haya desempeñado como servidores públicos, o siendo particular ejerciera

funciones públicas cuando se produjo el daño, pago de obligación económica al receptor, conducta realizada a título de dolo o culpa grave.

¿Qué debe probarse ante el juez al margen del análisis que se haya hecho en el fallo que declara la responsabilidad del Estado? Que el perjuicio se ocasiona por una acción u omisión por parte del demandado, que la acción se realice, en contra de las finalidades del Estado, dolo; o que este en contra de la constitución y la ley, u omisión o extralimitación de las funciones, culpa grave.

Sobre las presunciones legales de dolo y culpa grave de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 del 2001, la Sala explicó: No eximen al ente que haya causado el daño de demostrar ante el juez, que el perjuicio antijurídico se dio como consecuencia de una actuación o inactividad del demandado, y que tal acción se encuentra dentro de alguno de los supuestos legales. Una vez se demuestre que la conducta se encuentra señalada dentro de los supuestos legales, relevan a la entidad de demostrar que la actuación o inactividad, se produjo con dolo o culpa grave.

La valoración en torno a la existencia de dolo o culpa grave del fallo condenatorio: El juez deberá análisis de manera independiente, todos los componentes de juicios dentro del proceso, permitiendo que la parte demandada pueda ejercer su derecho de defensa.

Valoración que hace el Juez para determinar el origen del daño: Las funciones del demandado, grado de diligencia que se le exige para desempeñar las funciones del cargo, jerarquía, y remuneración.

¿Cómo se determina el operador jurídico el monto que debe reintegrarse al Estado? Dependiendo del nivel de intervención del demandado en los hechos, y las relaciones entre los funcionarios y la administración, existencia de atenuantes, que el valor devuelto por el funcionario no sea mayor a la sanción impuesta al Estado, determinar valor real del daño.

Naturaleza y funcionalidad de la acción de repetición: subsidiaria, subjetiva y con observancia de proporcionalidad. Resarcitoria, preventiva y retributiva.

6. Por su parte el Consejo de Estado, en sentencia unificadora SUJ-025-CE-S2-2021, en la que hace uso del mecanismo de nulidad y restablecimiento del Derecho, en relación con el contrato de prestación de servicios, relación laboral oculta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales y aportes al sistema de seguridad social en salud, estableciendo las siguientes reglas:
 - Señala que la noción de “termino estrictamente indispensable” del # 3° del art. 32 de la Ley 80 del 93, es el que se establece en los análisis piores y en la esencia del contrato, puesto que, en virtud del principio de planeación, debe estar fundamentado en la exigencia de la prestación del servicio en beneficio de la administración, generalmente temporal, y sin intención de continuidad.
 - Determina la existencia de un tiempo de 30 días, desde la terminación del contrato, y el inicio del próximo, como elemento de la no permanencia, disposición que podrá variar, en caso de las situaciones que el juez halle probadas en el proceso.

- Si la administración no hace la afiliación al sistema de seguridad social en salud, no procederá el reintegro de los valores que el contratista hubiese pagado de más, puesto que se recolectaron como dineros de carácter parafiscal.

Referencias

- Ámbito Jurídico. (2021). *Estos son los presupuestos constitucionales para la aplicación de la acción de repetición*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/estos-son-los-presupuestos-constitucionales-para-la-aplicacion-de-la-accion>
- Avella, P. (2007). *Estructura del Proceso Penal Acusatorio*. Fiscalía General de la Nación: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/EstructuradelProcesoPenalAcusatorio.pdf>
- Banco de la República de Colombia. (2011). *Pruebas de población colombiana*. BanRep: <https://www.banrep.gov.co/es/node/35940>
- Circular 2 de 2006. (2006, 24 de mayo). Ministerio del Interior y de Justicia: <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-de-apoyo/gestion-juridica/circulares/circular-06-7865-djn-0800-de-2006.aspx>
- Colombia Compra. (2020). *SECOP II*. <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/secop-ii>
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). *Artículos 86 y 90*. Legis.
- Cuesta, A. (2016). Responsabilidad del Estado por simple cambio de jurisprudencia en el derecho colombiano. *Revista Ratio Juris*, 11(23), 47-71. <https://doi.org/10.24142/raju.v11n23a2>

Decreto 1152 de 2020. (2020, 20 de agosto). Presidencia de la República:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=139650#:~:text=Que%20mediante%20el%20Decreto%20637,causa%20del%20Coronavirus%20COVID%20D19.>

Decreto Legislativo 553 de 2020. (2020, 15 de abril). Presidencia de la República:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20553%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

DNP. (2011). *Elementos básicos del Estado Colombiano*. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf>

FAO. (2022). *Análisis de los procesos de compras públicas de madera. Productos maderables y servicios relacionados en Colombia 2016-2019*.

<https://www.fao.org/3/cb7452es/cb7452es.pdf>

Fernández, M. (2015). *Acción antijurídica*.

https://www.academia.edu/7823712/Acci%C3%B3n_antijur%C3%ADdica

FMI. (2020). *Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero*

Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional.

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/27/pr20114-joint-statement-by-the-chair-of-imfc-and-the-managing-director-of-the-imf>

Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. Andrew Crooke.

La Sexta. (2020). *Estado de bienestar*. https://www.lasexta.com/diccionarios/politico/estado-bienestar_201908275e7c6c9ad41df90001c188f9.html

Latin Counsel. (2022). *Exclusión del Derecho a retracto: reglamento está en consulta pública.*

<https://www.latincounsel.com/?inc=Vmlldw==&link=Tm90aWNpYXM=&id=9909>

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1943 de 2018. (2018, 18 de diciembre). Congreso de la República. :

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/197-por-la-cual-se-expiden-normas-de-financiamiento-para-el-restablecimiento-del-equilibrio-del-presupuesto-nacional-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaje>

Ley 393 de 1997. (1997, 29 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.096:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=338>

Ley 678 de 2001. (2001, 3 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial No. 44.509:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4164>

Ley 84 de 1873. (1873, 26 de mayo). Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. Diario

Oficial No. 2.867: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Ministerio de Justicia. (2021). *Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.* Minjusticia:

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/Acci%C3%B3n-de-nulidad-y-restablecimiento-del-derecho->

[.aspx#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20nulidad%20y%20restablecimiento%20de](https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/Acci%C3%B3n-de-nulidad-y-restablecimiento-del-derecho-.aspx#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20nulidad%20y%20restablecimiento%20de)

[1%20derecho%20se%20encamina,que%20el%20acto%20de%20car%C3%A1cter](https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/Acci%C3%B3n-de-nulidad-y-restablecimiento-del-derecho-.aspx#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20nulidad%20y%20restablecimiento%20de)

Niño, S. (2013). *Llamamiento en garantía con fines de repetición: problemas de su aplicación*

en el derecho colombiano. [Tesis de maestría, Universidad del Rosario] Repositorio

Urosario: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4371>

Pazos, R. (2022). *Requisitos para la procedencia de la acción de repetición*.

<https://www.noticieroficial.com/noticias/requisitos-para-la-procedencia-de-la-accion-de-repeticion/108292>

Personería de Medellín. (2012). *Manual de contratación*.

<http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/ley-de-transparencia-y-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/category/113-manuales?download=513:mdpi009-manual-de-contratacion>

Procuraduría General de la Nación. (2021). *Por solicitud de la Procuraduría, consejo de estado*

aclaró sentencia de unificación de jurisprudencia sobre contratos de prestación de

servicios. https://www.procuraduria.gov.co/portal/POR-SOLICITUD-DE-LA-PROCURADURIA_-CONSEJO-DE-ESTADO-ACLARO-SENTENCIA-DE-UNIFICACION-DE-JURISPRUDENCIA-SOBRE-CONTRATOS-DE-PRESTACION-DE-SERVICIOS.news#:~:text=Agreg%C3%B3%20que%20la%20sentencia%20de,en%20los%20mismos%20

[PROCURADURIA_-CONSEJO-DE-ESTADO-ACLARO-SENTENCIA-DE-UNIFICACION-DE-JURISPRUDENCIA-SOBRE-CONTRATOS-DE-PRESTACION-DE-](https://www.procuraduria.gov.co/portal/POR-SOLICITUD-DE-LA-PROCURADURIA_-CONSEJO-DE-ESTADO-ACLARO-SENTENCIA-DE-UNIFICACION-DE-JURISPRUDENCIA-SOBRE-CONTRATOS-DE-PRESTACION-DE-SERVICIOS.news#:~:text=Agreg%C3%B3%20que%20la%20sentencia%20de,en%20los%20mismos%20)

[DE-](https://www.procuraduria.gov.co/portal/POR-SOLICITUD-DE-LA-PROCURADURIA_-CONSEJO-DE-ESTADO-ACLARO-SENTENCIA-DE-UNIFICACION-DE-JURISPRUDENCIA-SOBRE-CONTRATOS-DE-PRESTACION-DE-SERVICIOS.news#:~:text=Agreg%C3%B3%20que%20la%20sentencia%20de,en%20los%20mismos%20)

[SERVICIOS.news#:~:text=Agreg%C3%B3%20que%20la%20sentencia%20de,en%20los%20mismos%20](https://www.procuraduria.gov.co/portal/POR-SOLICITUD-DE-LA-PROCURADURIA_-CONSEJO-DE-ESTADO-ACLARO-SENTENCIA-DE-UNIFICACION-DE-JURISPRUDENCIA-SOBRE-CONTRATOS-DE-PRESTACION-DE-SERVICIOS.news#:~:text=Agreg%C3%B3%20que%20la%20sentencia%20de,en%20los%20mismos%20)

Roldán, N. (2021). *Gobierno*. Economipedia:

<https://economipedia.com/definiciones/gobierno.html>

Rousseau, J. (1762). *El contrato social*. Marc-Michel Rey.

Salazar, C. (2011). *La Radiación Ultravioleta y el índice de la Radiación Ultravioleta (IUV)*.

Dirección General de Patrimonio Natural: <https://docplayer.es/2033344ñla-radiación-ultravioleta-y-el-indice-de-radiacion-ultravioleta>

Sentencia 00222 de 2018. (2018, 20 de septiembre). Consejo de Estado. (William Hernández Gómez, C.P.):

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90830>

Sentencia 05001-23-31-000-2008-00380-01(49764). (2016, 9 de septiembre). Consejo de Estado. (Jaime Santofimio, C.P.):

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-31-000-2008-00380-01\(49764\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-31-000-2008-00380-01(49764).htm)

Sentencia 11001032600020130010800 (48016). (2015, 27 de agosto). Consejo de Estado (Jaime Santofimio C. P.):

<https://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11001032600020130010800.pdf>

Sentencia 17.600 (03-06253). (2006, 4 de diciembre). Consejo de Estado. (Mauricio Farjardo Gómez, C.P.): <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=22940>

Sentencia 19001-23-31-000-2008-00125-01(46162) . (2013, 24 de julio). Consejo de Estado. (Jaime Santofimio, M.P.): <https://vlex.com.co/vid/-457896966>

Sentencia 41001-23-31-000-1992-07003-01(20460) . (2012, 29 de marzo). Consejo de Estado. (Danilo Rojas Betancourth, C.P.):

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/102/S3/41001-23-31-000-1992-07003-01\(20460\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/102/S3/41001-23-31-000-1992-07003-01(20460).pdf)

Sentencia 68001-23-31-000-2011-00497-01(57317). (2017, 19 de julio). Consejo de Estado.

(Jaime Santofimio, C.P.): [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/68001-23-31-000-2011-00497-01\(57317\).htm#90](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/68001-23-31-000-2011-00497-01(57317).htm#90)

Sentencia C-426/02. (2002, 29 de mayo). Corte Constitucional. (Rodrigo Escobar Gil, M.P.):

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426->

02.htm#:~:text=%2D%20La%20doctrina%20de%20los%20m%C3%B3viles,que%20retirarlo%20del%20mundo%20jur%C3%ADdico.

Sentencia C-619/02. (2002, 8 de agosto). Corte Constitucional. (Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, M.P.): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-619-02.htm>

Sentencia C-965/03. (2003, 21 de octubre). Corte Constitucional, (Rodrigo Escobar Gil, M.P.): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-965-03.htm>

Sentencia SU354/20. (2020, 26 de agosto). Corte Constitucional. (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.): <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/SU354-20.htm>

SUJ-025-CE-S2-2021. (2021, 9 de septiembre). Consejo de Estado: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/boletines/Sentencia_CE_Esta_es_la_unificacion_de_jurisprudencia.pdf