

89113-059-05

**ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN  
EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD  
2010-2014**

*Elaboraron: [Carlos Enrique Uribe Lozada  
Celmira Mantilla Villegas  
Olga Reyes Jiménez  
Magaly Medina Carreño]*

*Fecha: [Noviembre 21 de 2014]*

*Ubicación final: [scdef065/docudes/2014/Liberados/análisis acción de repetición]*

*Revisión # 1: [Luis Wilson Baez Salcedo]*

*Fecha de la revisión: [Diciembre 17 de 2014]*

La problemática de las condenas contra el Estado y los cuantiosos recursos que por este concepto se han debido destinar para cumplir con estas obligaciones, son una constante preocupación para la Contraloría General de la República, lo cual, sumado al hecho de que las mayores ejecuciones presupuestales de la última década corresponden a las entidades del Sector Defensa, Justicia y Seguridad, esta Dirección de Estudios Sectoriales elaboró el presente documento sobre la aplicación de la acción de repetición, con el objetivo de analizar las acciones adelantadas por las entidades pertenecientes a los sectores en mención contra los servidores o ex servidores públicos o los particulares que investidos de una función pública, hayan ocasionado con su conducta dolosa o gravemente culposa el reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado.

Al respecto, es preciso recordar que en la última década se ha presentado un aumento considerable en las sentencias condenatorias en contra de la Nación, que compromete un porcentaje importante de recursos públicos para el pago de las decisiones judiciales, tal como lo evidencia el Sistema Integral de Información Financiera SIIF, en la ejecución presupuestal por concepto de sentencias y conciliaciones de la Administración Central Nacional, se presenta una tendencia creciente al pasar de \$251.040 millones en 2003 a \$1.2 billones en 2013 (precios constantes de 2013), lo cual representa un aumento de 395%.

Para el presente análisis se tomaron treinta y seis sujetos de control asignados a la Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, de conformidad con la Resolución

7325 de 2013, a los cuales se solicitó información sobre pagos por concepto de sentencias, conciliaciones y llamamiento en garantía, decisiones del Comité de Conciliación y acciones de repetición presentadas durante el período 2010 - 2014, de los cuales cinco (5) no reportaron la información requerida<sup>1</sup>.

En el presente documento se exponen en primer lugar los aspectos normativos, en segundo, el análisis presupuestal, el análisis de la información reportada por los 31 sujetos de control que rindieron la información solicitada, consolidado por los subsectores de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, y, finalmente, las conclusiones.

## **ASPECTOS NORMATIVOS**

### **Antecedentes**

Al hacer referencia a la acción de repetición es pertinente contextualizar el tema con la responsabilidad administrativa o del Estado, habida cuenta que en el pasado los gobernantes gozaban de irresponsabilidad absoluta, como quiera que sus actuaciones no eran discutibles. Con el transcurrir del tiempo se evolucionó a formas de responsabilidad del funcionario o agente frente a la propia Administración, convirtiéndose este tema en foco de discusión.

En Colombia, la responsabilidad estatal estuvo prevista desde la Constitución de 1886 (art. 20). Esta se encontraba determinada para los funcionarios públicos por causa y extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de las mismas. Posteriormente fue regulada por varias disposiciones normativas, por ejemplo el Código de Procedimiento Civil (decretos 1400 y 2019 de 1970), así como de fuentes directas del Código Civil en especial el artículo 2341<sup>2</sup>, y del desarrollo jurisprudencial, así como de la interpretación normativa efectuada por la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup> y por el Consejo de Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Entidades: Club Militar de Oficiales, Dirección General Marítima DIMAR, Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, Departamento Administrativo de Seguridad DAS y Sociedad Especial de Activos SAE

<sup>2</sup> Responsabilidad Extracontractual. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

<sup>3</sup> Sentencia del 30 de junio de 1962, en donde formuló que el Estado debía adoptar una posición frente a sus agentes, incluyendo argumentos en cuanto a la teoría de la culpa.

En consecuencia, el devenir del ordenamiento jurídico permitió establecer, sin vacilación, que a causa de incurrir en daño a otro se debe proceder a repararlo. Sin embargo, no todo daño causado hace responsable a su autor, debido a la exigencia de que el agente estatal generador del daño antijurídico hubiera actuado o dejado de actuar – acción u omisión - con dolo o culpa grave, sin que ello implique que el Estado no deba responder. Luego, con la expedición del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, se consagró la responsabilidad de los agentes que en ejercicio de sus funciones causaran daño con culpa grave o dolo, sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad pública, como ente individualmente considerado. Para tal efecto, se estableció en el artículo 78 del entonces vigente Código Contencioso Administrativo, a favor del perjudicado la posibilidad de demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa a la entidad, al funcionario o a ambos, sin perjuicio de que la entidad deba repetir contra su agente en caso de que hubiera sido declarado responsable en la respectiva sentencia.

Ahora bien, podría indicarse que la acción de repetición trascendió en mayor grado a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 - artículo 90 - donde efectivamente se dio importancia al tema de la responsabilidad personal de los servidores públicos, puesto que se consagró la fórmula no solo de llevar a cabo la indemnización a los particulares por parte del Estado, sino de manera paralela contempló la posibilidad de repetir contra cada uno de los agentes que por acción u omisión y con dolo o culpa grave causaron el daño antijurídico objeto de la condena. Aunado a lo anterior, se incluyó que la Responsabilidad del Estado se apoyara en el concepto de antijuridicidad<sup>5</sup>.

Con la expedición de la Ley 678 de 2001, se pretendió dar un marco normativo sobre el cual el Estado pudiera llevar a cabo la recuperación de los dineros por condenas en su contra por daños antijurídicos causados en ejercicio de funciones públicas o con ocasión de ellas, y con el componente de dolo o culpa grave. Según esta ley, la finalidad de la

---

<sup>4</sup>Sentencia del 22 de marzo de 1974, en donde se expuso el tema de la responsabilidad conjunta en casos controvertidos legitimando al perjudicado para ejercer la acción en contra del Estado o del funcionario o a elección del demandante.

<sup>5</sup> Enunciado en el artículo 11 de la Ley 599 de 2000, el cual describe que para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado.

acción de repetición es de interés público, incluido como protección del patrimonio estatal<sup>6</sup>, constituyéndose en un mecanismo tendiente a combatir la corrupción.

### **Marco Normativo**

La acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares, como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativa por los daños antijurídicos que les haya causado.<sup>7</sup>

La Constitución Política de 1991, estableció en el inciso segundo del artículo 90, la acción de repetición, en los siguientes términos: *"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 de repetir contra éste"*.

Adicionalmente, la Carta política consagró otras disposiciones sobre las cuales se edifica el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, como por ejemplo el artículo 6° en el que se establece que los servidores públicos son responsables por infringir la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; el artículo 121 que preceptúa que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley; el artículo 123 en el que se establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento; en el mismo sentido, el artículo 124 que prevé que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

De igual forma, en cuanto al tema de estudio, encontramos normas regulatorias como son:

- Artículos 63 y 2341 del Código Civil.

---

<sup>6</sup>Y en defensa de éste, invocando principios de moralidad y eficiencia, sin perjuicio de otros fines del Estado.

<sup>7</sup> Sentencia C-832/01

- Artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, (vigente para los hechos cometidos con culpa grave o dolo anteriores a la ley 678 de 2001).
- Numeral 7 del artículo 4 y artículo 52 de la Ley 80 de 1993.
- Ley 288 de 1996 establece instrumentos para la indemnización de perjuicios
- Ley 678 de 2001.
- Numeral 36 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002
- Decreto Nacional 1716 de 2009.
- Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En materia probatoria, se dispuso como prueba suficiente para iniciar el proceso de repetición contra el funcionario responsable del daño, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la Entidad lo realizó<sup>8</sup>.

Los pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en reiteradas providencias del Consejo de Estado evidencian las falencias de las Entidades Públicas cuando promueven las acciones de repetición, que no permiten que las pretensiones prosperen y que afectan directamente la posibilidad de recuperar dineros públicos erogados por el pago de las sentencias condenatorias contra la Nación. Al respecto, se destacan las siguientes:

En sentencia de la Sección Tercera, Subsección B, calendada 28 de febrero de 2011, el Consejo de Estado señaló: “(...) **CONCLUSIÓN** *No existen en el expediente los elementos de juicio con base en los cuales se demuestren los presupuestos y hechos de la demanda, de manera que se pueda colegir que el asunto litigioso que fue sometido a la jurisdicción cumple con los requisitos y presupuestos para la procedencia de la acción de repetición, lo que conduce, en estricto derecho, a que la decisión que deba dictarse sea adversa a las pretensiones de la parte sobre la que recae la carga de la prueba, que en el sub-exámine es la entidad pública demandante.*

*Vale decir que el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil establece que "...incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el*

---

<sup>8</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 142, inciso 3.

efecto jurídico que ellas persiguen" y, en acatamiento del mismo, es menester reiterar la observancia de la carga procesal que le atañe a la entidad demandante, de probar en las acciones de repetición los requisitos que la configuran, como noción procesal que se basa en el principio de autorresponsabilidad de las partes y como requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa sacar adelante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable. **5. ADMONICIÓN A LA ENTIDAD PÚBLICA DEMANDANTE** Bajo las anteriores circunstancias, la Sala reitera la admonición que ha hecho en otras sentencias<sup>33</sup> en el sentido de advertir a la entidad demandante que el derecho - deber de ejercer la acción de repetición contra los funcionarios y exfuncionarios o particulares que ejerzan funciones públicas, comporta el desarrollo efectivo de la carga de la prueba tanto al incoar la acción como durante las etapas previstas para ello dentro del proceso, con el fin de demostrar judicialmente los presupuestos objetivos (sentencia condenatoria y pago) y la conducta dolosa o gravemente culposa del agente público, por la cual debe reparar al Estado las sumas que éste canceló dentro de un proceso indemnizatorio, lo que además se traduce en garantizar el derecho de defensa dentro del proceso al demandado servidor o ex servidor público o particular que ejerció función pública, de suerte que le permita presentar sus pruebas y contradecir las que se aduzcan en su contra para responsabilizarlo por los hechos que originaron una indemnización o el pago de una condena”.

Posteriormente, el 24 de julio de 2013, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo realizó un llamado de atención a las Entidades Públicas por la presentación de las demandas sin el cumplimiento de requisitos para su procedencia, y manifestó: “(...)La Sala, considera oportuno efectuar un severo llamado de atención a las entidades públicas, por falta (sic) vigilancia y control de la actividad procesal como actores en la interposición de la denominada acción de repetición, la cual busca como objetivo primordial establecer la responsabilidad de sus agentes y la recuperación de los dineros de naturaleza pública. Lo anterior, teniendo en cuenta la manera descuidada y poco diligente, que se observa en la presentación de este tipo de demandas, en las cuales no se acredita cabalmente el cumplimiento de los requisitos esenciales para la prosperidad de dicha acción, esto es, la calidad del agente, la condena, conciliación o cualquier otra forma de

*terminación de conflictos, el pago efectivo y por último, el dolo o culpa grave del servidor público, a pesar de la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en la materia. Cabe advertir, que la carencia, deficiencia o indebido material probatorio allegado a cada una de las demandas presentadas por el Estado para la procedencia de la acción de repetición, no ha permitido en esta instancia conceder y en consecuencia, hacer efectiva la acción de repetición, como en el caso analizado en el sub lite, situación que genera desgaste y congestión en la administración de justicia, poca efectividad en el cumplimiento de la finalidad de la acción y en algunos casos, podría configurarse un detrimento patrimonial del erario público por la sumas pagadas y no recuperadas y adicionalmente, por los costos administrativos generados por la interposición de la demandas, solo para dar cumplimiento a un mandato legal.”*

Finalmente, es pertinente precisar que la Contraloría General en ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, mediante la realización de auditorías a las entidades sujetos de control, ha emitido funciones de advertencia respecto de la presentación de acciones de repetición<sup>9</sup>.

## **PRESUPUESTO**

Son varias las fuentes de consulta de sistemas de información que llevan una estadística de las demandas en contra del Estado. De acuerdo a información de Gestión Jurídica Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad cursan en contra de la Nación procesos con pretensiones por \$1.003 billones y cuya contingencia se estima en \$431.3 billones<sup>10</sup>.

De acuerdo con el estudio realizado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, el total de pretensiones registradas contablemente<sup>11</sup> reportadas por las entidades públicas a la Contaduría General

---

<sup>9</sup>Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada informe vigencia 2012, Función de advertencia No 2012EE0075385 del 08-11-2012, relacionada con la ausencia del estudio por parte del Comité de Conciliación; Fonade, caducidad de la acción; Fondo Nacional del Ahorro, deficiencias en pruebas documentales.

<sup>10</sup>Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011, página 487

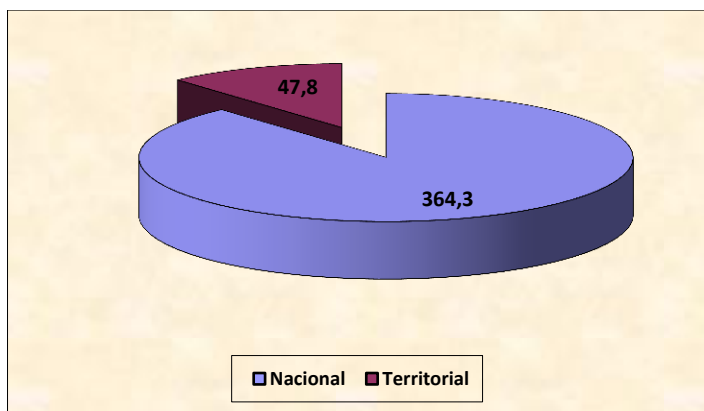
<sup>11</sup>Tomado de Resumen Estadísticas Demandas contra el Estado, Contraloría General de la República, Delegada para El Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales, 2014.



de la Nación de los órdenes Nacional y Territorial, ascendió a \$412 billones, la distribución del total es de 88% (\$364.3 billones), correspondiente al orden Nacional y 12% (\$47.8 billones) al orden territorial, las Entidades pertenecientes al sector Defensa, registran \$77.2billones con una participación de 19%:

### Gráfica 1

#### VALOR TOTAL PRETENSIONES A 2013



Fuente: Resumen demandas 2014 DES/DJS/CGR

Las Entidades del Orden Nacional más demandadas dentro del Sector Defensa, Justicia y Seguridad, son la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura, con \$68.7 billones, y una participación de 19% en el total:

### Cuadro 1

#### SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD ENTIDADES CON MAYORES PRETENSIONES CONTABLES A DICIEMBRE DE 2013 (Millones de pesos de 2013)

ENTIDAD	TOTAL	% PARTICIPACION
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	34.930.426	10%
POLICIA NACIONAL	15.998.736	4%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	9.503.426	3%
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	8.276.360	2%
<b>TOTAL</b>	<b>68.708.948</b>	<b>19%</b>

Fuente: Documento Resumen Estadísticas Demandas Contra el Estado, 2014  
DES-DJS/CGR

En lo referente a la ejecución presupuestal por concepto de sentencias y conciliaciones de la Administración Central Nacional, presentó tendencia creciente al pasar



de \$251.040 millones en 2003 a \$1.242.285 millones en 2013 (precios constantes de 2013), lo cual representa aumento de 395%:

### Cuadro 2

#### ADMINISTRACIÓN CENTRAL NACIONAL - SECTOR DEFENSA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2003-2013 (Millones de pesos de 2013)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
148.112	132.481	193.866	197.479	291.401	325.717	398.609	561.282	728.314	886.008	1.014.843
<b>148.112</b>	<b>132.481</b>	<b>193.866</b>	<b>197.479</b>	<b>291.401</b>	<b>325.717</b>	<b>398.609</b>	<b>561.282</b>	<b>728.314</b>	<b>886.008</b>	<b>1.014.843</b>

Fuente: Documento Resumen Estadísticas Demandas Contra el Estado, 2014  
DES-DJS/CGR

De otra parte, por entidades de la Administración Central Nacional, la que mayor ejecución presupuestal registró fue el Ministerio de Defensa con \$2.005.381 millones (30%), seguido por la Policía Nacional con \$1.115.230 millones (17%), la Caja de Retiro de la Policía con \$391.013 millones (6%) y la caja de Retiro Militar con \$390.372 millones (6%):

### Cuadro 3

#### SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD ENTIDADES CON MAYOR EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2003-2013 (Millones de pesos de 2013)

ENTIDADES	VALOR	% PARTICIPACION
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	2.005.381	30%
POLICIA NACIONAL	1.115.230	17%
CAJA DE SUELDOS POLICIA	391.013	6%
CAJA DE RETIRO MILITAR	390.372	6%
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	387.818	6%
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y PENITENCIARIO	227.322	3%
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	162.732	2%
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DAS	99.989	1%
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN	41.977	1%
<b>TOTAL</b>	<b>4.921.823</b>	<b>72%</b>

Fuente: Documento Resumen Estadísticas Demandas Contra el Estado, 2014  
DES-DJS/CGR

De las 36 entidades asignadas al Sector Defensa, Justicia y Seguridad, 22 presentan ejecución presupuestal por concepto de sentencias y conciliaciones:

**SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL SENTENCIAS Y CONCILIACIONES  
2003-2013 (MILLONES DE \$ DE 2013)**

ENTIDAD	VALOR
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	2.005.381
POLICIA NACIONAL	1.115.230
CAJA DE SUELDOS POLICIA	391.013
CAJA DE RETIRO MILITAR	390.372
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	387.818
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y PENITENCIARIO - INPEC	227.322
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	162.732
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DAS	99.989
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN	41.977
HOSPITAL MILITAR	13.423
DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	12.813
AGENCIA LOGISTICA	7.116
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	5.962
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN	3.298
SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	2.816
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.785
DEFENSORIA DEL PUEBLO	2.551
FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - FONDAS	1.807
FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA - FORPO	1.397
CLUB MILITAR	1.073
DEFENSA CIVIL COLOMBIANA	944
DISAN MILITAR	290
<b>TOTAL</b>	<b>4.878.109</b>

Fuente: Documento Resumen Estadísticas Demandas Contra el Estado, 2014  
DES-DJS/CGR

Para mayor ilustración, a continuación se detalla la ejecución de las entidades del Sector Defensa, Justicia y Seguridad, en el período 2010 a 2013:

**SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL SENTENCIAS Y CONCILIACIONES 2010-2013  
(MILLONES DE \$ DE 2013)**

ENTIDAD	2010	2011	2012	2013	TOTAL
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	282.256	330.009	331.812	409.246	1.353.323
POLICIA NACIONAL	113.098	179.152	149.369	225.308	666.927
CAJA DE RETIRO MILITAR	28.013	42.032	97.258	149.260	316.563
CAJA DE SUELDOS POLICIA	34.663	40.431	156.577	58.384	290.055
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	48.792	83.426	81.500	72.180	285.898
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y PENITENCIARIO - INPEC	14.732	20.258	21.455	21.845	78.290
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	17.798	14.597	17.177	24.444	74.016
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DAS	5.509	8.590	16.533	41.064	71.696
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN	5.542	5.435	5.689	3.467	20.134
DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	5.835	629	1.069	1.748	9.281
HOSPITAL MILITAR	2.252	1.876	1.000	2.782	7.910
INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	720	444	1.560	2.603	5.326
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	0	6	1.156	1.623	2.785
SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	841	597	996	345	2.779
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN	348	368	1.376	1	2.092
DEFENSA CIVIL COLOMBIANA	0	25	823	5	853
AGENCIA LOGISTICA	488	117	178	53	836
DEFENSORIA DEL PUEBLO	114	81	379	232	806
CLUB MILITAR	75	204	102	221	601
FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA - FORPO	198	37	0	32	267
FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - FONDAS	9	0	0	0	9
<b>TOTAL</b>	<b>561.282</b>	<b>728.314</b>	<b>886.008</b>	<b>1.014.843</b>	<b>3.190.447</b>

Fuente: Documento Resumen Estadísticas Demandas Contra el Estado, 2014 DES-DJS/CGR

### ANALISIS POR SUBSECTORES

Para realizar el análisis se tomó como fuente de información la reportada por las entidades que conforman el Sector Defensa, Justicia y Seguridad<sup>12</sup>, referente a las estadísticas de sentencias y conciliaciones presentadas en el período de 2010 a junio de

<sup>12</sup> Resolución Orgánica No 7325 de 30 de Octubre de 2013, Capítulo IV, Sectorización

2014, por concepto de la aplicación del mecanismo de la Acción de Repetición. Al respecto, tenemos que el comportamiento de cada entidad por subsector, es el siguiente:

## **SUBSECTOR DEFENSA**

### **Agencia Logística Fuerzas Militares**

Durante el periodo analizado, se registraron doce sentencias condenatorias por valor de \$571.691 millones, de las cuales se inició una acción de repetición por cuantía de \$297.722 millones, que representa el 52% de los recursos erogados por pago de sentencias. A la fecha no se ha recuperado recurso alguno, toda vez que el proceso se encuentra en curso. Las acciones promovidas contra la entidad corresponden a 6 laborales, 5 contractuales y una de reparación directa.

Todas las sentencias reportadas fueron sometidas al Comité de Conciliación y solamente en un caso se decidió iniciar acción de repetición, en 9 casos se decidió no repetir por cuanto se determinó que no existía dolo o culpa grave en las actuaciones de los funcionarios de la Entidad, mientras que las dos sentencias pagadas en 2014 se encuentran dentro del término legal para el estudio respectivo.

La acción de repetición registrada fue presentada en junio de 2011 y para octubre de 2014, se encontraba para fallo de segunda instancia.

### **Caja de Retiro de las Fuerzas Militares**

Creuil reporta 14.760 procesos en su contra, de los cuales 13.922 procesos son condenatorios y 838 conciliaciones, en cuantía de \$318.034 millones.

## **Cuadro 6**

### **SENTENCIAS CREMIL 2010-2014 (MILLONES DE \$ DE 2013)**

<b>VIGENCIA</b>	<b>No</b>	<b>VALOR PAGADO</b>
2010	1.614	23.040
2011	2.016	32.852
2012	4.350	96.988
2013	4.514	138.177
2014	1.633	26.977
<b>TOTAL</b>	<b>14.127</b>	<b>318.034</b>

Fuente: CREMIL. Cálculos DES - DJS/CGR

### *IPC*

Dentro del período estudiado la principal pretensión por sentencias condenatorias y conciliaciones corresponde a la reliquidación del IPC, cifra que representa el 95.71% del total de procesos condenatorios y conciliaciones, correspondiente a 14.127 pretensiones, por valor de \$318.34 millones.

De acuerdo con el reporte de información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación - ANDJE, se solicitó una Sentencia de Unificación a la Sección Segunda del Consejo de Estado para obtener un criterio uniforme de la Jurisprudencia sobre la metodología a aplicar para el reajuste de las asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, toda vez que la conciliación extrajudicial y judicial con la Policía Nacional, CREMIL y CASUR por concepto de situación Salarial IPC Militares en Retiro, alcanza un costo de \$1.2 billones que cobija cerca de 70.000 reclamantes.

La decisión por parte del Comité de Conciliación es la de no iniciar Acciones de Repetición y/o llamamiento en garantía, por cuanto de conformidad con el estudio realizado, no se evidenció dolo ni culpa grave de parte de los funcionarios que expidieron los actos administrativos que originaron las condenas. Por tanto, tampoco se han iniciado procesos disciplinarios en contra del representante legal de la entidad por incumplir el deber legal de instaurar las acciones de repetición.

### **Ministerio de Defensa Nacional –MINDEFENSA-**

La Dirección de Asuntos Legales, dependencia que tiene a su cargo el Comité de Conciliación de la Entidad y las acciones de repetición, envió la información de la vigencia 2013 y a junio de 2014, así: Comando Armada Nacional, Comando Ejército Nacional, Comando Fuerza Aérea, Comando General Fuerzas Militares, Dirección General de Sanidad de las Fuerzas Militares y Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – COTECMAR-. Referente a las vigencias 2010 a 2012, el Ministerio manifestó no contar con la información debidamente sistematizada, por tanto no fue posible contar con la misma para este estudio:

## Cuadro 7

### DECISIONES DEL COMITÉ DE CONCILIACION VIGENCIAS 2013-2014

	APLAZA DECISIÓN		EN TRÁMITE DE ESTUDIO		NO REPETIR		SIN REPETIR		TOTAL DECISIONES
	CONCILIACIÓN	SENTENCIA	CONCILIACIÓN	SENTENCIA	CONCILIACIÓN	SENTENCIA	CONCILIACIÓN	SENTENCIA	
<b>2013</b>	17	0	325	842	131	85	22	11	
<b>TOTAL</b>	17		1167		216		33		1433
<b>2014</b>	22	1	146	421	205	15	23	2	
<b>TOTAL</b>	23		567		220		25		835

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Cálculos DES-DJS/CGR

En la vigencia 2013 ingresaron 1.433 decisiones al Comité de Conciliación, siendo la cifra más representativa, 1.167 que se encuentran en trámite de estudio, el número de sentencias 842 y de conciliación 325, seguida de 216 decisiones negativas respecto de no repetir y 33 positivas para iniciar acción de repetición.

En la presente vigencia se han estudiado 835 casos, de los cuales, 567 están en trámite de estudio, 220 con decisión de no repetir y 25 con decisión de repetir.

A continuación se presentan la información remitida para las vigencias 2010 a 2014, por las dependencias a cargo de la Dirección de Asuntos Legales ya referida, de las cuales se contaba con una información completa y actualizada sobre sus demandas, conciliaciones y acciones de repetición:

#### Comando Armada Nacional

Presenta a la fecha 86 sentencias condenatorias por valor de \$29.684 millones y 32 conciliaciones por \$5.973 millones, sin que haya ninguna acción de repetición ni proceso disciplinario.

## Cuadro 8

### COMANDO ARMADA NACIONAL (Millones de \$ de 2013)

VIGENCIAS	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR
2013	58	23.478	17	3.006
2014	28	6.206	15	2.967
<b>SUBTOTAL</b>	<b>86</b>	<b>29.684</b>	<b>32</b>	<b>5.973</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional –MINDEFENSA-, Análisis DES/DJS/CGR

### Comando Ejército Nacional

Con el mayor número de sentencias condenatorias a la fecha, 1.126 por valor de \$297.618 millones, y también de conciliaciones, 721 por \$164.840 millones, sin que tampoco se reporte ninguna acción de repetición pagada ni proceso disciplinario por este motivo.

#### Cuadro 9

##### COMANDO EJÉRCITO NACIONAL (Millones de \$ de 2013)

VIGENCIAS	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR
2013	756	195.818	386	106.815
2014	370	101.800	335	58.025
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1126</b>	<b>297.618</b>	<b>721</b>	<b>164.840</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional –MINDEFENSA-, Análisis DES/DJS/CGR

### Comando Fuerza Aérea

En los años 2013 y lo corrido del presente año, presenta 33 sentencias condenatorias por valor de \$4.751 millones, y 122 conciliaciones por \$3.181 millones, sin que se reporte ninguna acción de repetición ni proceso disciplinario.

#### Cuadro 10

##### COMANDO FUERZA AÉREA (Millones de \$ de 2013)

VIGENCIAS	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR
2013	27	3.085	77	2.038
2014	6	1.666	45	1.143
<b>SUBTOTAL</b>	<b>33</b>	<b>4.751</b>	<b>122</b>	<b>3.181</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional –MINDEFENSA-, Análisis DES/DJS/CGR

### Comando General Fuerzas Militares

Dentro del período solo ha tenido una sentencia condenatoria por valor de \$38 millones, sin interposición de acción de repetición o iniciación de acción disciplinaria.

**Cuadro 11**

**COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES (Millones de \$ de 2013)**

VIGENCIAS	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR
2013	1	38	0	-
2014	60	-	0	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1</b>	<b>38</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional –MINDEFENSA-. Análisis DES/DJS/CGR

**Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval,  
Marítima y Fluvial – COTECMAR-**

Para el período 2010- 2014, la entidad registró el pago de sentencias por valor de \$491 millones, y una conciliación por \$5 millones. En virtud de una de las condenas por valor de \$128 millones, se reclamó a la aseguradora la suma de \$60 millones y por el saldo pendiente se inició una acción de repetición por valor de \$68 millones, la cual se encuentra en trámite en el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cartagena. Sin embargo, es preciso aclarar que en la información remitida por el Ministerio de Defensa y correspondiente a Cotecmar se relaciona el pago de dos sentencias del año 2013 por valor de \$360 millones, información que no fue reportada por la entidad, situación que genera incertidumbre sobre la confiabilidad de la misma.

**Hospital Militar**

Durante el período 2010-2014, la entidad registró el pago de 50 sentencias por valor de \$3.745 millones (precios de 2013), y 6 conciliaciones por valor de \$1.172 millones (precios de 2013). Durante el período en mención no se han iniciado acciones de repetición. No obstante, en lo que atiende a las decisiones del comité se encuentra:

El año 2010, la Entidad no reporta pagos por el rubro de sentencias y conciliaciones. Sin embargo, de acuerdo con los registros de SIIF la ejecución por este concepto en 2010 fue de \$2.252 millones (precios de 2013).



El año 2011 relaciona 15 casos de los cuales en 10 se desconoce el fundamento legal por no haberse estudiado y en 5 casos se argumenta que no existe detrimento patrimonial.

En el año 2012 se registran 7 casos, de los cuales 5 no fueron estudiados, sin que se hubiera informado el fundamento legal para ello, y en 2 casos se argumenta que no existe detrimento patrimonial.

En el año 2013 se registran 29 casos, de los cuales 22 no fueron estudiados, informándose que se desconoce el fundamento legal para tal omisión, y en 7 casos se argumenta que no existe detrimento patrimonial. En el año 2014 se registran 5 casos, de los cuales 1 se encuentra pendiente de estudio y en 4 se argumenta que no existe detrimento patrimonial.

De los reportes registrados por el Hospital Militar, en cuanto al estudio del comité de conciliación, se evidencia ausencia de mecanismos de control sobre el estudio de las acciones de repetición que deberían iniciarse, toda vez que en la consolidación de la información se reporta que no se han estudiado los casos relacionados en los acápites anteriores sin justificar el fundamento legal que soporta dicho actuar.

### **Industria Militar INDUMIL**

Para las vigencias 2011 a 2014 reporta 10 sentencias condenatorias por \$403 millones, 9 conciliaciones por \$210 millones y 1 llamamiento en garantía por \$250 millones. La totalidad de demandas fueron impetradas por pretensiones de tipo laboral administrativo, correspondiendo el 75% a reliquidación de pensión de jubilación. La entidad no reporta interposición de acciones de repetición y, por tanto, ningún valor efectivo recuperado por concepto de las mismas. En el respectivo informe de gestión del comité de conciliación, en las demandas de las vigencias en estudio se recomendó no iniciar acciones de repetición.

**Cuadro 12**

**INDUSTRIA MILITAR INDUMIL (Millones de \$ de 2013)**

VIGENCIAS	SENTENCIAS CONDENATO RIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR	LLAMAMIEN TO EN GARANTIA	VALOR
2010	0	-	0	-	0	-
2011	1	52	1	73	0	-
2012	3	79	0	-	0	-
2013	6	272	1	52	0	-
2014	0	-	7	85	1	250
<b>SUBTOTAL</b>	<b>10</b>	<b>403</b>	<b>9</b>	<b>210</b>	<b>1</b>	<b>250</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional –MINDEFENSA-, Análisis DES/DJS/CGR

**SUBSECTOR JUSTICIA**

**Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses**

En el período 2010 - 2014, la entidad registró el pago de 11 sentencias por valor de \$3.485 millones, y un llamamiento en garantía<sup>13</sup>. En lo referente a las acciones de repetición se han incoado seis (6), las cuales se encuentran surtiendo diferentes trámites (Reparto, notificación de la admisión de la demanda etc.). En lo correspondiente al informe de gestión del comité de la Entidad, se relacionan ocho (8) casos estudiados, en los cuales se consideró que tan solo en 1 no existía fundamento jurídico para iniciar acción de repetición, mientras que en las 7 restantes se debía iniciar la acción por configurarse los elementos de dolo o culpa grave de que trata el artículo 4 de la Ley 678 de 2001. Sin embargo, se evidencia que se encuentra pendiente por incoar 1 acción<sup>14</sup>.

**Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-**

Para las vigencias 2010 a 2014 reporta 730 sentencias condenatorias por \$77.725 millones, 102 conciliaciones por \$7.673 millones y 8 acciones de repetición por \$1.572 millones. Más de 90% de demandas corresponde a muertes y lesiones personales a internos en cárceles del país. La entidad no reporta llamamientos en garantía ni valor efectivo

<sup>13</sup>Corresponde a la vigencia 2013. Se llamó en garantía a la Universidad Militar Nueva Granada en virtud de una acción contractual por valor de \$811 millones, el Tribunal Administrativo de Sucre no se ha pronunciado sobre dicha acción.

<sup>14</sup>Relacionada con Sentencia que se pagó el 21 de Noviembre de 2013, por valor de \$210 millones.

alguno que se haya recuperado, como resultado de la presentación de acciones de repetición.

### Cuadro 13

#### INFORME DE DEMANDAS INPEC (Millones de \$ de 2013)

VIGENCIA	SENTENCIAS CONDENATORIA S	VALOR	CONCILI ACIONES	VALOR	ACCIONES REPETICI ÓN	VALOR
2010	140	12.014	13	409	0	-
2011	175	15.879	30	2.374	0	-
2012	198	16.125	23	2.566	4	994
2013	150	16.542	30	1.950	4	578
2014	67	17.165	6	363	0	-
SUBTOTAL	730	<b>77.725</b>	<b>102</b>	<b>7.663</b>	<b>8</b>	<b>1.572</b>

Fuente: INPEC - Análisis CDDJS 2014

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

Durante el periodo 2010 – 2014, la Entidad presentó 11 sentencias condenatorias por valor de \$8.070 millones, de las cuales se han iniciado dos acciones de repetición cuya pretensión es la eventual recuperación de \$911 millones, que representa 1% de los recursos pagados por sentencias condenatorias contra la Entidad.

Todas las sentencias condenatorias fueron sometidas al análisis jurídico del Comité de Conciliación para establecer en el marco de su competencia la procedencia de iniciar acción de repetición, de las cuales en cuatro (4) se decidió repetir y a la fecha se han presentado dos (2), que se encuentran en curso. Las dos restantes están pendientes de su interposición.

El fundamento jurídico expuesto por el Comité de Conciliación de la Entidad para decidir NO iniciar acción de repetición se refiere a que no se configuraron los elementos de dolo o culpa grave de que trata el artículo 4 de la Ley 678 de 2001.

#### Consejo Superior de la Judicatura

Para las vigencias 2010 a 2014 reporta 858 sentencias condenatorias por \$93.364 millones, y 115 acciones de repetición por \$12.313 millones, no se reportan llamamientos en garantía. Las demandas corresponden en porcentajes similares a pretensiones de tipo

laboral administrativo, fallas en la administración de justicia, privación injusta de la libertad y error judicial. Por otra parte, la entidad reporta no haber recaudado a la fecha valor alguno por concepto de acciones de repetición incoadas contra los funcionarios responsables. Sin embargo, en las actas del comité de conciliación se registran 134 decisiones de iniciar acciones de repetición contra presuntos responsables de detrimento patrimonial al Estado para las vigencias en estudio.

#### **Cuadro 14**

#### **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA INFORME DE DEMANDAS (Millones de \$ de 2013)**

VIGENCIA	SENTENCIAS CONDENATO RIAS	VALOR	CONCILIACI ONES	VALOR	ACCIONES REPETICIÓN	VALOR
<b>2010</b>	205	15.415	3	33	22	1.368
<b>2011</b>	212	13.839	11	666	5	253
<b>2012</b>	156	17.084	3	139	22	2.614
<b>2013</b>	167	25.032	2	38	30	3.623
<b>2014</b>	118	21.994	2	10	36	4.455
<b>SUBTOTAL</b>	<b>858</b>	<b>93.364</b>	<b>21</b>	<b>886</b>	<b>115</b>	<b>12.313</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Análisis DES/DJS/CGR

### **SUBSECTOR SEGURIDAD**

#### **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional**

En el periodo analizado, la Entidad reporta un total de 25.402 sentencias condenatorias por la suma de \$1.2 billones, promovidas por reajuste al índice de precios al consumidor –IPC-, prima de actualización y prima de actividad.

La Entidad no ha iniciado acciones de repetición teniendo en cuenta los argumentos del Comité de Conciliación referentes a que en estos casos la *“Entidad no tiene la facultad legislativa en materia de salarios de la fuerza pública del personal activo y con asignación mensual de retiro, además por la expedición de algunas normas que no excluyeron a los regímenes excepcionales, creando un vacío legislativo y por ende el conflicto en cuanto a la interpretación normativa”*<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Acta No 002 de Comité de Conciliación de 15 de marzo de 2012

## **Defensa Civil Colombiana**

Durante el periodo analizado, la Entidad registra 6 sentencias condenatorias por valor de \$817 millones, de las cuales se ha iniciado una acción de repetición cuya pretensión es la eventual recuperación de \$578 millones, que representa 71% de los recursos pagados por sentencias condenatorias contra la Entidad.

Las demandas formuladas en contra de la Defensa Civil tuvieron su origen en indemnizaciones en 50% (3), laboral 33% (2) y 17% cobro coactivo (1).

Todas las sentencias condenatorias fueron sometidas al análisis jurídico del Comité de Conciliación, con el fin de establecer en el marco de su competencia la procedencia de iniciar acción de repetición, de las cuales sólo en una se decidió iniciar dicha acción.

El fundamento jurídico expuesto por el Comité de Conciliación de la Entidad para decidir no iniciar acción de repetición, se contrae a que el funcionario no incurrió en una conducta dolosa o gravemente culposa.

## **Fondo Rotatorio de la Policía Nacional**

Para las vigencias 2010 a 2014 reporta 5 sentencias condenatorias por \$217 millones, y un llamamiento en garantía por \$36 millones. Las demandas corresponden a pretensiones de tipo laboral administrativo. La entidad no registró acciones de repetición ni conciliaciones para las vigencias en estudio.

En el respectivo informe de gestión del comité de conciliación concerniente al análisis de las condenas correspondientes a las vigencias en estudio, se recomienda iniciar acciones de repetición contra tres funcionarios, en caso de no darse la conciliación y pago por perjuicios pagados. Es de resaltar que los responsables son los mismos que se mencionan en el llamamiento en garantía. La entidad reporta no haber recuperado valor efectivo alguno por concepto de acciones de repetición en las vigencias en estudio.

**FORPO**  
**INFORME DE DEMANDAS (Millones de \$ de 2013)**

VIGENCIA	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIA CIONES	VALOR	LLAMAMIE NTO EN GARANTIA	VALOR
<b>2010</b>	1	182	0	-	0	-
<b>2011</b>	0	-	0	-	0	-
<b>2012</b>	1	6	0	-	1	36
<b>2013</b>	0	-	0	-	0	-
<b>2014</b>	3	29	0	-	0	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5</b>	<b>217</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>36</b>

Fuente: Fondo Rotatorio de la Policía - Análisis DES/DJS/CGR

**Policía Nacional**

En el período 2010 - 2014, la entidad registró el pago de 2.623 sentencias por valor de \$565.513 millones, y 803 conciliaciones por valor de \$103.451 millones. En lo que respecta a las acciones de repetición se evidencia que existen 353 incoadas, de las cuales en 2010 se presentaron 34, en 2011 54, en 2012 102, en 2013 128, y en 2014 35. Además de lo anterior, es importante destacar que en la información suministrada por la Entidad, reposan 235 acciones de repetición<sup>16</sup> iniciadas en años anteriores al periodo de cobertura del presente estudio, inclusive desde 2002, sin que en algunos casos se hubieran fallado, encontrándose aun surtiendo su respectivo curso.

Tanto en las sentencias como en las conciliaciones, se informó que durante el año 2011 se estudiaron 45 casos de las cuales se consideró repetir en 27, mientras que para los 18 restantes no repetir; para el año 2012 se analizaron 936 casos de los cuales se consideró repetir en 204, y en 736 no repetir; en 2013 se estudiaron 818 casos y se decidió repetir en 181, mientras que en 637 se optó por no iniciar la acción de repetición; finalmente, para el año 2014 se presentaron 608 casos de los cuales se consideró repetir en 60 y no repetir en 548.

<sup>16</sup>Total de registros de las acciones de repetición que aún se encuentran en trámite son 588, sin que se hayan resuelto, ni recuperado recursos a favor del Estado.

### **Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada**

En el período 2010 - 2014, la entidad registró el pago de 11 sentencias por valor de \$2.673 millones. En lo que respecta a las acciones de repetición se han interpuesto seis (6), las cuales se encuentran surtiendo diferentes trámites (Admisión de demanda, conflicto de competencias, notificación de la admisión de la demanda, traslado entre otros). En lo correspondiente al informe de gestión del comité de conciliación, se relacionan once (11) casos estudiados, en los cuales se consideró que en cinco (5) no existía fundamento jurídico para iniciar acción de repetición, mientras que en las seis (6) restantes se ordenó iniciar la acción por configurarse los elementos de dolo o culpa grave de que trata el artículo 4 de la Ley 678 de 2001.

### **Unidad Nacional de Protección UNP**

La Unidad, para el primer semestre de 2014 realizó dos (2) conciliaciones, por valor de \$ 142 millones, las cuales se encuentran en trámite de pago.

No presenta sentencias condenatorias adicionales. El Comité de Conciliación no ha adoptado decisión alguna respecto de instaurar acciones de repetición o llamamiento en garantía con origen en alguna sentencia condenatoria o conciliación. Tampoco se han aperturado procesos disciplinarios.

## **SUBSECTOR ENTES DE CONTROL Y ADMINISTRACIÓN**

### **Auditoría General de la República**

Dentro del período de estudio, el número de sentencias proferidas en contra de la Entidad es de 9, por valor de \$2.287 millones, 99% corresponde a reintegros laborales, en cuantía de \$2.210 millones, de las cuales el comité de conciliación determinó que había culpa grave o dolo en dos (2) de ellas, desestimando las restantes, argumentando la existencia de disparidad de criterios jurisprudenciales entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Por lo tanto, solo se han impetrado dos (2) acciones de repetición por \$1.078 millones, sin que a la fecha se haya recuperado recurso alguno.

Adicionalmente, no se han iniciado en contra de ninguno de los representantes legales de la entidad procesos disciplinarios por incumplir el deber legal de instaurar las acciones de repetición.

### **Defensoría del Pueblo**

Durante el periodo 2010 – 2014, la entidad presentó 4 sentencias condenatorias por valor de \$542 millones, y 2 conciliaciones por valor de \$36 millones, sobre las cuales no se iniciaron acciones de repetición. Solo se reporta una acción de repetición que data del año 2010, pero que corresponde a una sentencia condenatoria del año 2007<sup>17</sup> y pagada por orden de tutela por un valor de \$631 millones, la cual luego de su trámite judicial no prosperó, por lo cual no hubo recuperación de recursos públicos. Tanto en las sentencias como en las conciliaciones, el comité de conciliación consideró que no existía el fundamento jurídico para iniciar acción de repetición, por cuanto no se configuraron los elementos de dolo o culpa grave de que trata el artículo 4 de la Ley 678 de 2001.

### **Fiscalía General de la Nación**

Para las vigencias 2010 a 2014 reporta 1.283 sentencias condenatorias por \$294.883 millones; 415 conciliaciones por \$52.229 millones; y, 39 acciones de repetición por \$9.766 millones. Las demandas corresponden en porcentajes similares a pretensiones de tipo laboral administrativo, falla del servicio, privación de la libertad y detención injusta. La Entidad reporta no haber recuperado valor alguno por concepto de acciones de repetición incoadas por la entidad contra presuntos responsables para los años en estudio.

El comité de conciliación de la entidad aporta la siguiente información para las vigencias en análisis, observándose que en la gran mayoría de los casos se recomienda no repetir:

---

<sup>17</sup> Mediante tutela fallada en el año 2007 se ordenó el pago por retiro del servicio al señor Jorge Enrique Bejarano, quien se desempeñaba como jefe de la Oficina de Control Interno lo que ocasionó fallo por valor de \$631 millones. Sin embargo se inició acción de repetición en el año 2010 y no prosperó (Consejo de Estado).



**FISCALÍA GENERAL**  
**ACCIONES DE REPETICIÓN 2010-2014**

VIGENCIA	PROCESOS A REPETIR	PROCESOS A NO REPETIR	PROCESOS APLAZADOS	TOTAL PROCESOS
2010	7	109	5	<b>121</b>
2011	2	62	6	<b>70</b>
2012	9	112	2	<b>123</b>
2013	41	166	15	<b>222</b>
2014	9	537	73	<b>619</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Análisis DES/DJS/CGR

Sin embargo, como se detalla en el siguiente cuadro, existe un aumento significativo de conciliaciones para los años 2013 y 2014.

**Cuadro 17**

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**  
**INFORME DE DEMANDAS (Millones de \$ de 2013)**

VIGENCIA	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR	ACCIONES REPETICIÓN	VALOR
<b>2010</b>	212	43.731	9	470	2	75
<b>2011</b>	320	77.144	10	477	0	-
<b>2012</b>	380	77.920	4	219	3	50
<b>2013</b>	186	46.233	196	27.218	10	583
<b>2014</b>	185	49.855	196	23.845	24	9.058
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.283</b>	<b>294.883</b>	<b>415</b>	<b>52.229</b>	<b>39</b>	<b>9.766</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación - Análisis DES/DJS/CGR

**Procuraduría General de la Nación -PGN-:**

Durante el periodo analizado, se registraron 82 sentencias condenatorias por valor de \$15.335 millones, y 43 conciliaciones por la suma de \$1.875 millones, de las cuales se han iniciado 8 acciones de repetición por \$2.919 millones que representan aproximadamente 17% del valor pagado por las mismas. A la fecha no se ha recuperado recurso alguno por este concepto.

Todas las sentencias fueron sometidas al estudio del Comité de Conciliación, señalándose como fundamento para no iniciar repetición, el de la “falta de pruebas del dolo o culpa grave”, en tanto que para iniciarla se estableció “el posible dolo o culpa grave”.

Las sentencias impuestas corresponden a nulidad y restablecimiento del derecho por fallos disciplinarios, laborales, reparación directa por fallos disciplinarios y falla en el servicio.

## SUBSECTOR ENTIDADES EN SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN

### Dirección Nacional de Estupefacientes (en supresión y liquidación)

Para las vigencias 2010 a 2014, reporta 30 sentencias condenatorias por \$5.235 millones y 2 acciones de repetición por \$304 millones; no se registran conciliaciones ni llamamientos en garantía. La Entidad informó que no se ha recuperado valor alguno por concepto de acciones de repetición incoadas contra presuntos responsables para los años en estudio.

#### Cuadro 18

### DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (EN SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN) (Millones de \$ de 2013)

VIGENCIA	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	ACCIONES REPETICIÓN	VALOR
2010	7	987	0	0
2011	2	493	0	0
2012	5	931	1	270
2013	11	2.682	1	34
2014	5	142	0	0
<b>SUBTOTAL</b>	<b>30</b>	<b>5.235</b>	<b>2</b>	<b>304</b>

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes (en supresión y liquidación) -Análisis DES/DJS/CGR

De otra parte, las siguientes entidades informaron que no existen sentencias condenatorias en contra y, en consecuencia, no han iniciado acciones de repetición:

- Asociación Colombiana de Ingenieros Navales y Profesionales Afines – ACINPA- .
- Circulo de Suboficiales de las Fuerzas Militares.
- Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios - USPEC-.
- Departamento Administrativo -Dirección Nacional de Inteligencia-
- Departamento Administrativo de Seguridad DAS en liquidación.

**SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD  
CONSOLIDADO (Millones de \$ de 2013)**

SUBSECTORES	SENTENCIAS CONDENATORIAS	VALOR	CONCILIACIONES	VALOR	LLAMAMIENTO EN GARANTIA	VALOR	ACCIONES REPETICION	VALOR	VALOR RECUPERADO	PROCESOS DISCIPLINARIOS
SUBTOTAL SUBSECTOR DEFENSA	15.276	1.239.071	1735	197.779	1	250	2	297.791	0	0
SUBTOTAL SUBSECTOR JUSTICIA	1.610	182.644	123	8.549	1	827	131	15.719	0	0
SUBTOTAL SUBSECTOR SEGURIDAD	28.047	1.856.731	805	103.593	1	36	360	562.561	0	0
SUBTOTAL SUBSECTOR ENTES CONTROL Y ADMÓN	1.378	313.047	460	54.140	0	0	50	14.394	0	1
SUBTOTAL ENTIDADES SUPRESION Y LIQUIDACION	30	5.235	0	0	0	0	2	304	0	0
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>46.341</b>	<b>3.596.728</b>	<b>3.123</b>	<b>364.061</b>	<b>3</b>	<b>1.113</b>	<b>545</b>	<b>890.769</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Fuente: Información reportada sujetos de control y Cálculos DES-DJS/CGR

Así mismo, en virtud de lo establecido en el artículo 8 de La Ley 678 de 2001, respecto de la legitimación por activa de la Procuraduría General de la Nación para iniciar las acciones de repetición cuando se han superado los seis meses posteriores desde el pago de la sentencia condenatoria y la Entidad afectada no presentó demanda de repetición, de acuerdo con la información allegada a la fecha, se observa que la Procuraduría no ha presentado acción alguna respecto de las Entidades del Sector Defensa, Justicia y Seguridad. No obstante lo anterior, reporta que ha intervenido para solicitar el llamamiento en garantía de la siguiente manera:

**Cuadro 20**

**LLAMAMIENTOS EN GARANTÍA POR LA PROCURADURÍA GENERAL**

Entidad	Llamamiento en Garantía
Nación- Mindefensa -Ejercito Nacional.	4
Nación- Ministerio de Defensa - Policía Nacional	4
Fiscalía General de la Nación	2
Rama Judicial	1
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

Fuente: Procuraduría General de la Nación, Cálculos DES-DJS/CGR

Resulta importante destacar que el comparativo realizado a la información reportada en el SIIF frente a la que se reporta por los sujetos de control a la CGR, por concepto de pago de sentencias y conciliaciones, presenta diferencias que evidencian debilidades en el

control de la información y su confiabilidad, siendo las más destacadas la proveniente de la Policía Nacional, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación:

**Cuadro 21**

**REPORTE COMPARADO - SENTENCIAS Y CONCILIACIONES  
2010-2013 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)**

VIGENCIA/ENTIDAD	REPORTE SIIF	REPORTE CGR	DIFERENCIA
<b>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</b>			
2010	282.256	*	*
2011	330.009	*	*
2012	331.812	*	*
2013	409.246	346.426	62.820
<b>POLICIA NACIONAL</b>			
2010	113.098	102.476	10.622
2011	179.152	168.062	11.090
2012	149.369	123.189	26.180
2013	225.308	196.675	28.633
<b>FISCALIA GENERAL DE LA NACION</b>			
2010	48.792	44201	4.591
2011	83.426	74830	8.596
2012	81.500	76278	5.222
2013	72.180	72053	127
<b>INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y PENITENCIARIO - INPEC</b>			
2010	14.732	12.423	2.309
2011	20.258	17.597	2.661
2012	21.455	18.246	3.209
2013	21.845	18.140	3.705
<b>CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA</b>			
2010	17.798	15.448	2.350
2011	14.597	13.983	614
2012	17.177	16.813	364
2013	24.444	24.593	-149
<b>PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION</b>			
2010	5.542	3375	2.167
2011	5.435	4534	901
2012	5.689	3406	2.283
2013	3.467	4446	-979

Fuente: SIIF- Reporte Sujetos de Control- Cálculos DES-DJS/CGR

Nota: \* la entidad no reportó información en esos años

**CONCLUSIONES**

- A pesar de haber transcurrido más de 10 años desde la expedición de la Ley 678 de 2001, con la cual el Estado procuraba llevar a cabo la recuperación de los dineros por condenas en su contra, originados por los daños antijurídicos causados con dolo o culpa

grave por las acciones u omisiones de sus agentes, hasta la fecha se ha demostrado que esta herramienta jurídica ha sido ineficaz en el alcance de su objetivo, y por tanto, no se ha constituido en un mecanismo eficiente tendiente a la recuperación de los cuantiosos recursos y el desmedro de las finanzas del Estado por las condenas proferidas en su contra.

- De acuerdo con la información reportada por los sujetos de control de la Delegada del sector Defensa, Justicia y Seguridad, durante el periodo 2010 – 2014, y conforme a la información consolidada, se pagó la suma de \$4 billones por concepto de 49.467 sentencias condenatorias y/o conciliaciones y llamamientos en garantía, de las cuales fueron incoadas 545 acciones de repetición por la suma de \$890.769 millones, las cuales representan solo 22% de los recursos públicos erogados del Presupuesto General de la Nación.

- Sin embargo, a la fecha de corte de este estudio, no existe sentencia ejecutoriada de las acciones de repetición presentadas durante el cuatrienio analizado. No obstante, la expectativa de recuperación de recursos públicos asciende a la suma de \$890.769 millones.

- La acción de repetición como mecanismo legal para recuperar los dineros que el Estado ha pagado por concepto de condenas en su contra, presenta baja eficacia por aspectos tales como:

- La probable mora judicial en el trámite de las acciones de repetición, por cuanto, se observó que existen procesos con más de diez (10) años de iniciados, sin que se haya emitido sentencia ejecutoriada alguna.

- Como lo ha evidenciado el Consejo de Estado, existen debilidades en el sustento probatorio presentado por las entidades demandantes, a pesar de que en ellas recae la carga de la prueba, es decir, les corresponde demostrar la situación fáctica que afirman, esto es, que el daño antijurídico por el cual fueron condenadas se originó en la acción u omisión dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes.

- Lo anterior, permite deducir debilidades en la gestión de la defensa de los intereses patrimoniales que ejercen las diferentes entidades del sector Defensa, Justicia y Seguridad, mediante la interposición de las acciones de repetición, lo cual redundará en decisiones adversas para el Estado.

- Consecuentemente, no se recuperan los recursos públicos pagados por concepto de sentencias y/o conciliaciones, a pesar de que en algunos de esos casos, tal situación hubiera podido tener origen en una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente estatal.
- Existe un escaso uso de la figura jurídica del llamamiento en garantía, con el cual se evitaría instaurar la acción de repetición, situación que se evidencia con la información reportada por las Entidades, en la cual se registran solo tres (3) casos en los cuales fue utilizada.
- Se evidenció que la información reportada por las Entidades por concepto de pago de sentencias y/o conciliaciones durante el periodo 2010 - 2014, y los registros realizados por las mismas al SIIF presentan inconsistencias, respecto de pagos no reportados. De otra parte, existen diferencias entre los valores registrados en el SIIF y los reportados a la CGR, situación que refleja debilidades en el control de la información y confiabilidad de la misma.
- Por último, se observa incumplimiento por parte de las entidades del sector, del mandato legal contenido en el artículo 8° de la Ley 678 de 2001, según el cual en un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota, la persona jurídica de derecho público afectada con la condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley, debe ejercitar la acción de repetición, aduciéndose como justificación para tal omisión, el hecho de que conforme el artículo 11° de la mencionada Ley, la caducidad de la acción opera al vencimiento de los dos (2) años contados a partir del día siguiente al del pago total realizado por la entidad.
- En el mismo sentido, de la información allegada se puede colegir que el Ministerio Público no está haciendo uso de su legitimación para interponer las acciones de repetición, cuando al cabo de los seis (6) meses de que habla el artículo 8° de la Ley 678 de 2001, la entidad de derecho público afectada no la hubiere presentado, con lo cual, el mecanismo previsto por el legislador para subsanar la omisión de las entidades directamente afectadas, tampoco ha cobrado eficacia