

**CONTROL INTERNO Y ACCIÓN DE REPETICION EN COLOMBIA:  
¿PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO O CARGA ADMINISTRATIVA?**

**INTERNAL CONTROL AND REPEATED ACTION IN COLOMBIA:  
PROTECTION OF HERITAGE OR ADMINISTRATIVE BURDEN?**

Olga Ortíz Suárez

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

2025

## Resumen

En Colombia, el Control Disciplinario y la Acción de Repetición son mecanismos para garantizar la función pública y la protección del patrimonio estatal. Pero también se utilizan de una manera que no necesariamente daña el erario, y que puede resultar en sanciones que no mejoran la gestión de recursos públicos.

Este artículo se basa en un análisis de la eficacia de los controles internos y disciplinarios en las organizaciones nacionales, cuestionando si estos mecanismos realmente salvaguardan los activos del estado o, en cambio, generan costos administrativos sin beneficios visibles. Se llevará a cabo un estudio basado en documentos sobre las regulaciones y sentencias, además de un análisis de datos sobre la eficacia de las sanciones impuestas.

Asimismo, se analizará la posición doctrinal de que la Acción de Repetición no es aplicable al proceso de responsabilidad del estado, es decir, a la espera de las responsabilidades poco claras y mejorando el control interno, basado en la prevención del daño al estado.

Se espera que los resultados de la presente investigación proporcionen referencias útiles para el mejoramiento de la formulación de políticas, la mejora de la gestión pública y el fortalecimiento de la protección de los activos del estado, con miras a promover el sentido de responsabilidad y transparencia en la administración pública.

**Palabras clave:** Control disciplinario, Acción de repetición, Responsabilidad del Servidor Público y Protección patrimonio Estatal.

## Abstract

In Colombia, Disciplinary Control and Repetition are mechanisms to guarantee public service and the protection of state assets. However, they are also used in ways that do not

necessarily harm the treasury and can result in sanctions that do not improve the management of public resources.

This article is based on an analysis of the effectiveness of internal and disciplinary controls in national organizations, questioning whether these mechanisms truly safeguard state assets or, instead, generate administrative costs without visible benefits. A document-based study of regulations and rulings will be conducted, in addition to a data analysis on the effectiveness of the sanctions imposed.

Likewise, the doctrinal position that the Action for Restitution is not applicable to the state liability process will be analyzed, that is, to await unclear responsibilities and improve internal control, based on preventing harm to the state.

The results of this research are expected to provide useful references for improving policymaking, enhancing public management, and strengthening the protection of state assets, with a view to promoting a sense of accountability and transparency in public administration.

**Keywords:** Disciplinary oversight, Repetition proceedings, Public Servant Accountability, and Protection of State assets.

## 1. Introducción

En Colombia, la Ley de Sanciones Disciplinarias 734 de 2002, dice que el control disciplinario y la acción de repetición son los instrumentos legales básicos para garantizar la responsabilidad de los servidores públicos y la salvaguardia del tesoro estatal. El control disciplinario sanciona el comportamiento ilícito de los funcionarios, y el proceso de repetición permite al estado recuperar los recursos gastados en juicios en su contra.

Este marco normativo se basa en la Constitución Política de Colombia de 1991, la ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, así como la Ley 678 de 2001, que establecen las bases sobre la responsabilidad patrimonial y la rendición de cuentas de la administración pública.

No obstante, las aplicaciones reales de tales mecanismos han demostrado ser muy restrictivas. En 2024, en la Fiscalía General de la Nación, se aplicaron más de 92,000 fallos disciplinarios y 517 sanciones a servidores públicos. Aunque son tan voluminosas, persisten las dudas sobre la eficacia de esas penas para devolver recursos y disuadir el abuso.

"La repetición no funciona - solo presentamos 5-45 entre 2010 y 2014 en DJS, por \$890,769 millones, en comparación con \$4 mil millones en multas y acuerdos. Hay más acciones de repetición que han estado en marcha por más de 10 años sin decisión final y este involucramiento es realmente absurdo en términos de su tiempo en la corte." (*Oficina del Fiscal General de la Nación, reporte 1002-2024*).

En el corazón de esta idea se encuentra una pregunta legal fundamental: ¿Están los controles internos y los mecanismos disciplinarios desempeñando adecuadamente su papel protector y satisfaciendo las necesidades del Estado, o se han convertido efectivamente en un castigo con pocas probabilidades de restitución de fondos públicos?

Se decidió investigar la aplicabilidad de estos mecanismos, con puntos débiles y laxos en la determinación de responsabilidades y mejoras propuestas al control interno. Los resultados obtenidos en esta investigación probablemente se utilizarán para proponer políticas y medidas que mejoren la gestión pública y salvaguarden los activos del Estado, así como para promover el espíritu responsable y con rendición de cuentas en el país.

Un ejemplo es la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, a través de la cual se declaró inconstitucional la transferencia de la prerrogativa de naturaleza jurisdiccional para imponer sanciones que impliquen la restricción de derechos políticos a la Oficina del Procurador General de Colombia, en favor de funcionarios elegidos popularmente. Al hacerlo, la decisión enfatiza el principio de control disciplinario que es respetuoso de las libertades fundamentales y está en armonía con los valores democráticos.

De manera similar, la Decisión No. 2209/23 de la Corte Constitucional resolvió un conflicto jurisdiccional interno entre la Oficina del Procurador General y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. La decisión subrayó la ausencia de coordinación y normas sobre la asignación de funciones planteadas entre entidades del

poder judicial. Tal escenario resulta en repetitividad y aplazamiento de la acción disciplinaria, afectando así la efectividad del sistema.

Sin embargo, la **Sentencia No. 2012-00255 de 2021** codificó la necesidad de una revisión completa de las decisiones administrativas disciplinarias, así como de que el poder discrecional de la policía también sea revisado. La falta de supervisión suficiente conduce a decisiones arbitrarias que dañan gravemente la confianza en el sistema disciplinario, así como en la administración pública.

También encontró en el expediente N° **11001030600020230020100 de 2023** que la delimitación de competencias no era clara y, como resultado, la jurisdicción de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o las oportunidades para el control judicial eran ineficientes en casos de investigación y castigo de actitudes reprochables practicadas por agentes públicos.

Estos casos muestran la creciente dificultad en el panorama disciplinario colombiano debido a la existencia de vacíos normativos, la competencia entre jurisdicciones y procedimientos que, a veces, erigen el formalismo como si fuera la sustancia. Esto plantea la cuestión de la eficacia de los mecanismos existentes para proteger el dinero público y garantizar una administración pública eficaz, transparente y eficiente.

### **1.1. Objetivos de la Investigación**

El **Objetivo General** de este estudio es evaluar el voltaje del control disciplinario y la acción de recurso en Colombia como mecanismos para promover la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la protección del patrimonio del Estado. Para lograr esto, los objetivos específicos son:

1. **Evaluar** las consecuencias institucionales y sociales de que estos mecanismos no funcionen.
2. **Analizar** las implicaciones legales de del control disciplinario laxo y el remedio que esta acción busca.
3. **Recomendar** cambios normativos y mecanismos administrativos para mejorar su eficiencia.

Preguntas a esta escala fueron motivadas por la forma en que el sector público utiliza sus instrumentos de control y el impacto resultante en los servidores públicos. Las acciones disciplinarias pueden estar más preocupadas por el cumplimiento técnico del procedimiento adecuado que por el verdadero efecto sobre el Estado. Este mismo hecho pone en duda la equidad y efectividad del sistema disciplinario en Colombia. ¿Se está realmente protegiendo el erario público o simplemente se inician investigaciones por razones técnicas? ¿Estamos asegurando que los funcionarios públicos estén adecuadamente protegidos de los mecanismos donde no hay evidencia de fraude o negligencia grave?

El objetivo de este trabajo es investigar cómo opera este sistema y si contribuye efectivamente a los propósitos previstos de transparencia y eficacia de la administración pública. En consecuencia, los estudios sobre este tema, generaría la siguiente pregunta. *¿Los controles internos y disciplinarios de los activos protegen efectivamente los activos del estado o son tasadores en contra de la recuperación de fondos públicos?*

## **1.2. Planteamiento del problema**

Los mecanismos con los que cuenta la legislación colombiana, la eficacia del Control Disciplinario y la Acción de Repetición presenta fallas estructurales que arriesgan su efectividad. Las demoras procesales, la baja recuperación de recursos y los problemas de competencia entre las entidades de control originan inseguridades sobre la capacidad del Estado, para asegurar la responsabilidad de los servidores públicos y la seguridad en el patrimonio estatal. Siendo así existen preguntas fundamentales sobre la eficacia de estos mecanismos, recomendando un estudio estructural y normativo para restablecer la confianza. En base a lo anterior analizaremos las deficiencias al determinar responsabilidades y expondremos sugerencias para potenciar la gestión pública, reforzando la transparencia y eficiencia del sistema disciplinario.

## **1.3. Metodología**

La metodología de esta investigación, se fundamenta en un enfoque jurídico, cualitativo y documental, orientado a analizar la efectividad del control disciplinario y la

acción de repetición en Colombia. A continuación, se detallan los componentes clave de esta metodología:

### 1.3.1. Tipo de Estudio

- **Legal:** Examina las normas jurídicas, principios y disposiciones que gobiernan el control disciplinario y la acción de repetición en el sistema colombiano.
- **Búsqueda cualitativa:** Contacto profundo con las dinámicas y efectos de los mecanismos de control, tanto intra-disciplinario como disciplinario, y su influencia en la gestión pública.

### 1.3.2. Técnicas de Investigación

- **Estudios normativos:** Análisis de cuestiones legales y regulatorias que reglamentan el control disciplinario y la repetición, evaluando su adecuación y efectividad.
- **Doctrina Florencia:** Opiniones de expertos y profesiones de expertos o de docentes sobre la ineficacia de estos mecanismos y el impacto que tendrán en la gestión aparecerán.
- **Perspectiva jurisprudencial:** Se analizarán algunos fallos que permiten la repetición y otros que no la permiten, emitidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, con el fin de detectar las principales tendencias de la jurisprudencia.

### 1.3.3. Criterios de selección de casos

Se seleccionarán fallos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional emitidas entre 2010 y 2013 que se elegirán por sus consecuencias institucionales. Los siguientes son los criterios de selección:

- **Pertinencia:** Jurisprudencia que concierne específicamente al acto de repetición y al régimen disciplinario.
- **Efecto institucional:** Decisiones que han afectado la interpretación de las normas o la práctica administrativa.

### 1.3.4. Delimitación

- **Temporal:** El estudio se centrará en el período comprendido entre 2010 y 2024, abarcando la evolución reciente de la acción de repetición y el control disciplinario.
- **Temática:** Se enfocará en la acción de repetición y control disciplinario como mecanismos de responsabilidad estatal.
- **Territorial:** La investigación se limitará al contexto colombiano, analizando la normativa y jurisprudencia aplicable en el país.

### 1.3.5. Herramientas de análisis

- **Tablas comparativas:** Estas actuarán como catalizadores para destilar y comparar sentencias seleccionadas y ayudar a identificar patrones y líneas en la jurisprudencia.
- **Sistematización de jurisprudencia:** Las sentencias se estructurarán de manera que se puedan extraer conclusiones sobre la ineficiencia y efectividad de la repetición y la acción de control.

2. **Categorización temática:** Los resultados pueden categorizarse temáticamente para facilitar una exploración más profunda de las dimensiones normativas, doctrinales y jurisprudenciales en relación con el problema en cuestión.

## 2. Marco Jurídico y Normativo

El Marco Jurídico que regula el control disciplinario y la acción de repetición en Colombia se fundamenta en diversas normas y principios que buscan garantizar la responsabilidad de los servidores públicos y proteger el patrimonio estatal. Este marco se articula a través de la Constitución Política de 1991, la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, la Ley 678 de 2001, y la Ley 1952 de 2019, entre otras disposiciones.

### 2.1. Normativa aplicable

#### 2.1.1. Constitución Política de 1991

En este sentido, la Constitución reconoce el Debido Proceso en el Artículo 29 y el mismo debe ser respetado en todos los procedimientos administrativos y disciplinarios. Este es el principio básico de acceso a la justicia por el cual los servidores públicos deben ser sometidos a procedimientos disciplinarios.

Cabe mencionar además que el Art. 95, numeral 9, impone el deber a todo ciudadano de participar en el mantenimiento del orden en las oficinas públicas, lo que significa un deber de los ciudadanos de supervisar la conducta de los funcionarios públicos.

### **2.1.2. Ley 80 de 1993**

Ley de Contratación Estatal, a través del artículo 86, creó la acción de repetición, como una acción donde el Estado puede reclamar fondos pagados como resultado de sentencias en su contra. El propósito de esta ley es preservar el erario y la rendición de cuentas de los servidores públicos que incurren en conductas corruptas. La repetición se convierte, así, en una herramienta principal para la recuperación y responsabilización.

### **2.1.3. Ley 678 de 2001**

Establece las reglas que rigen la acción de repetición, de acuerdo con las razones por las cuales el Estado podría solicitar la devolución de los pagos realizados y soportar sentencias que han sido dictadas por un comportamiento intencionado o gravemente negligente de los funcionarios públicos al servicio del Estado.

Esta ley fortalece la responsabilidad patrimonial del funcionario y tiene un plazo de dos años para ejercer la acción, contados desde su pago total por la empresa estatal. La adopción de esta norma por parte del sistema legal colombiano representa un avance importante hacia la búsqueda de instrumentos eficaces destinados a salvaguardar los intereses del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

### **2.1.4. Ley 1474 de 2011**

También llamada el Estatuto Anticorrupción, que refuerza el control disciplinario y hace posible controlar el procedimiento disciplinario en la investigación y sanción de comportamientos irregulares en la administración pública. Visibilidad y

responsabilidad, principios necesarios para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones que dirigen la vida pública, son dos reflejos de la Ley 1474. Tiene como objetivo evitar la corrupción y que los funcionarios actúen en interés del tesoro público, mediante la implementación de reglas nuevas y más estrictas.

## 2.2. Teorías institucionales

Las explicaciones de control institucional ofrecen un enfoque teórico útil para explicar cómo las instituciones pueden controlar la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública. Entre estas teorías se incluyen:

- **Teoría de la gobernanza:** Se refiere a la a la organización y gestión de entidades públicas y privadas hacia propósitos comunes. En Colombia, gobernar efectivamente implica el trabajo colectivo del Estado, la sociedad civil, empresas y negocios con el objetivo de lograr una ciudadanía activa y procesos con transparencia. Gobernanza es, "Hacer y validar decisiones de una manera que claramente respete los derechos de los interesados y esté probada por su impacto en la confianza entre los interesados en las instituciones que toman y ejecutan decisiones."
- **Teoría del Control Social:** Se refiere a cómo las normas, valores y expectativas de la sociedad moldean el comportamiento individual e institucional. El control social es uno de los elementos necesarios en la gestión pública específicamente para mantener a los servidores públicos éticos y responsables. El control social y la participación ciudadana son fundamentales para frenar la corrupción y mejorar la transparencia en los administradores públicos. En este contexto, Lina Buchely sostiene que *“la responsabilidad del Estado en el ámbito administrativo debe ser tomada como mecanismo que garantiza la protección de los derechos de los ciudadanos y la correcta gestión de los recursos públicos”* (Buchely, 2015). Esta afirmación resalta la importancia de la acción de repetición y el control disciplinario como herramientas para asegurar la rendición de cuentas y la protección del patrimonio estatal.

Asimismo Diego Valdés argumenta que “*el Estado de derecho implica no solo la existencia de normas, sino también la garantía de su aplicación justa y equitativa, asegurando que todos los ciudadanos, incluidos los servidores públicos, sean responsables de sus actos*” (Valadés, 2008). Esta perspectiva es crucial para entender las necesidades de un marco normativo que garantice la responsabilidad y la justicia en la administración pública.

### 2.3. Principios constitucionales y Jurisprudenciales

Las condiciones de responsabilidad del Estado y el debido proceso son prerequisites para el funcionamiento del control disciplinario y el poder de recurso:

- **Responsabilidad predispuesta del Estado:** El artículo 90 de la Constitución estipula que el Estado es responsable del daño causado por sus funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y que el Estado tiene el deber de buscar resarcimiento contra aquellos responsables de tales delitos de intención o negligencia grave.
- **Debido proceso:** El artículo 29 de la Constitución garantiza el derecho al debido proceso en todas las actuaciones administrativas y disciplinarias, asegurando que los servidores públicos sean tratados con equidad y justicia. Este principio es fundamental para la protección de los derechos de los individuos frente a la acción del Estado. En este sentido, Luigi Ferrajoli, en su obra *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, sostiene que:

*“El garantismo penal se fundamenta en la necesidad de proteger los derechos del individuo frente a la acción del Estado, asegurando que las sanciones se impongan de manera justa y equitativa”* (Ferrajoli, 1999).

- **Carga probatoria:** La Ley establece que es la persona que presenta la moción de repetición quien debe probar la conducta dolosa o culpable del servidor público y la conexión con el daño resultante del delito.
- **Mejora la Transparencia:** La teoría de la gobernanza promueve la transparencia en la gestión pública, permitiendo a los ciudadanos a acceder a información sobre las decisiones y acciones de los funcionarios. Lo que fomenta la confianza en las instituciones. Como señala Norberto Bobbio en

su obra *El futuro de la democracia*, “*La democracia no solo se define por la existencia de elecciones, sino también por la garantía de derechos fundamentales y la rendición de cuentas de los gobernantes*” (Bobbio, 1992). Esta perspectiva enfatiza que la transparencia es parte de la democracia porque permite a los ciudadanos controlar deliberadamente la gestión pública.

- **Responsabilidad y rendición de cuentas:** La teoría del control social enfatiza el comportamiento responsable y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Esto implica establecer mecanismos claros de rendición de cuentas de sus representantes.

Esta vinculación de la gobernanza y el control social produce una situación donde los funcionarios son vigilados y escrutados por la sociedad, lo que actúa para resistir la corrupción y cultivar la ética en la administración pública.

- **Participación ciudadana:** Ambas teorías prestan atención a la importancia de la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas. Involucrar a múltiples actores en la gobernanza puede mejorar la elaboración de políticas y aumentar la legitimidad en la gestión pública.
- **Prevención de la Corrupción:** La fusión de la gobernanza con el control social probablemente disuada al funcionario público a través del envoltorio de la vigilancia y la evaluación de la sociedad sobre los funcionarios.

### 3. Desarrollo del Artículo

#### 3.1. Contexto actual del control disciplinario y la acción de repetición en Colombia

La disciplina causal y la repetición son pilares del derecho administrativo colombiano, dirigidos a asegurar la rendición de cuentas de los servidores públicos y la protección de la propiedad del Estado. Sin embargo, la aplicación de estas medidas es muy limitada en cuanto a su efectividad.

- **Acciones Disciplinarias:** En 2024, se adoptaron más de 91,000 decisiones sobre disciplina, y se impusieron 517 sanciones a funcionarios públicos. A pesar de la escala, persisten dudas sobre la

efectividad real de tales sanciones para recuperar activos y disuadir el mal comportamiento.

En los últimos cinco años, la Fiscalía General ha iniciado 3,248 procesos disciplinarios por irregularidades en la gestión pública. Hasta ahora, en estos procesos, 123 funcionarios públicos han sido multados, incluidos alcaldes, tesoreros, jefes de planificación, secretarios de despacho y gobernadores. 168 casos están ahora "en alto riesgo" de quedar prescritos, según el Servicio de Información Misionera (SIM), lo que hace que la imposición de sanciones sea imposible.

El proceso de reiteración ha sido un esfuerzo constante para recuperar cantidades asombrosas de dinero que el Estado desembolsó debido a condenas ganadas en su contra. Con solo 545 acciones de repetición presentadas en los sectores de Defensa, Justicia y Seguridad entre 2010 y 2014, involucrando un total de \$890,769 millones, esto contrasta con los \$4 mil millones de dólares pagados debido a sentencias negativas y/o acuerdos.

Existen actos repetidos de enjuiciamiento que se iniciaron hace más de 10 años sin que se haya emitido ningún veredicto, lo que indica retrasos excesivos en la administración de justicia. El Consejo de Estado decidió 95 casos en procesos de repetición durante 2021, de los cuales 84 fueron contra la administración, con 3 juicios de inaplicabilidad y 8 repeticiones favorables, por lo que la ineficacia de este mecanismo continúa. Esta discrepancia muestra la debilidad de las herramientas actuales y exige una seria reconsideración de la forma en que se utilizan.

### **3.2. La acción de repetición en Colombia: evolución Jurídica y límites de efectividad procesal.**

La ola de repetición ha crecido con los años, a medida que la búsqueda de un nuevo modelo para hacer que los funcionarios públicos infractores paguen creció desde un modelo inicial. A continuación, se muestra una tabla comparativa con los momentos

principales, actores involucrados y fuentes legales organizadas según el período y el sistema seleccionados.

ÉPOCA/ SISTEMA	RESPONSABLE DEL DAÑO	¿EST ADO RESPON SABLE?	JURISDICCIÓN	FUNDAMENTO
Antigüedad	Causante (directo y físico)	No	Ninguna	Justicia Retributiva
Roma (Doce Tablas)	Deudor (patrimonio)	No	Civil	Obligación Jurídica
Francia Pre- Revolución	Funcionario (protegido)	No/limitada	Consejo del Rey	Defensa institucional
Revolución Francesa	Funcionario	No	Ordinaria	Legalidad / Voluntad general
Pelletier (1873)	Funcionario/Estado	Si	Ordinaria / Administrativa	Falla del Servicio
Blanco (1873)	Estado	Si	Administrativa	Servicio público
Cadot (1889)	Estado	Si	Consejo de Estado	Competencia directa
Colombia (1991)	Funcionario (por dolo/culpa grave)	Si	Contencioso Administrativo	Art. 90-91 CP 1991

A continuación, se presenta una línea de tiempo que resume de forma secuencial los hitos normativos e interpretativos que han configurado el régimen de responsabilidad estatal, facilitando así una visión clara del proceso histórico abordado:

- **Ley del Talión** → Justicia retributiva.
- **Doce Tablas** → Composición legal.
- **Lex Poetelia** → Responsabilidad patrimonial.
- **Francia pre-Revolución** → Protección al funcionario.
- **Revolución Francesa** → Legalidad y responsabilidad individual.
- **Pelletier / Blanco (1873)** → Nace la responsabilidad administrativa.
- **Cadot (1889)** → Consejo de Estado con jurisdicción.

- **Colombia 1991** → Constitucionalización de la responsabilidad estatal.

De lo anterior podemos concluir el desarrollo histórico cómo se pasó de la venganza privada a la responsabilidad institucional.

Colombia adoptó una tradición que impone al Estado responder por los daños y exige, a su vez, la repetición contra sus agentes. Y podemos comprender la trayectoria que permite abordar de manera crítica la ineficacia contemporánea de la acción de repetición.

### 3.2.1. Evolución jurídica de la acción de repetición en Colombia

Aunque comúnmente se atribuye el origen de la acción de repetición en Colombia a la Constitución de 1991, algunos expertos, como el exmagistrado del Consejo de Estado Ricardo Hoyos Duque, sostienen que esta figura ya existía en el ordenamiento jurídico colombiano antes de dicha promulgación.

<b>ETAPA/NORMA</b>	<b>CARACTERISTICAS PRINCIPALES</b>	<b>NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD</b>
Proyecto del Consejo de Estado (1961)	Propuesta de regulación, no aprobada	Iniciativa legislativa fallida
Decreto Ley 150 de 1976	Regula parcialmente la repetición en Contratación Estatal	Contractual
Código Contencioso Administrativo (1984)	Define la Responsabilidad estatal; permite repetir, pero no la define como solidaria.	Integral pero limitada
Ley 3ª de 1986, art. 14	Establece que municipios deben repetir contra funcionarios por actos ilegales.	Obligatoria bajo ciertas condiciones
Constitución de 1991, art. 90	Introduce la acción de repetición por conductas dolosas o gravemente culposas.	Constitucional
Ley 270 de 1996	Permite acción de repetición contra funcionarios judiciales	Funcional (judicatura)
Ley 446 de 1998	Establece término de caducidad de 2 años desde el pago total.	Procesal
Ley 678 de 2001	Regula íntegramente la acción. Define naturaleza patrimonial, responsabilidad subjetiva, y legitimación activa.	Civil patrimonial.

La acción de repetición, regulada por la Ley 678 de 2001, es un mecanismo legal que permite al Estado colombiano recuperar los recursos pagados en compensaciones siempre que surjan debido a dolo o culpa grave por parte de los empleados públicos o de las personas que ejercen funciones públicas. Esto es para garantizar la moralidad y efectividad de la función activa del Estado y asegurar que quienes causan pérdidas al Estado sean financieramente responsables por ello.

Tienen las siguientes características:

- **Naturaleza del derecho:** Es una demanda civil para que el Estado recupere daños económicos.
- **Responsabilidad imputada:** Procede cuando se comprueba la conducta intencional o gravemente negligente del agente del Estado.
- **Plazo de prescripción:** Debe interponerse dentro de los dos años posteriores a la fecha de pago total por la entidad pública.
- **Legitimación activa:** La entidad estatal afectada, el Ministerio Público o el Ministerio de Justicia y Derecho, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, puede presentarla.

### 3.3. Causas sistémicas arraigadas en el sistema.

No obstante, encontramos algunas fallas institucionales que restringen la eficiencia del control disciplinario (Control imperio) y de la repetición:

- **Carga de la prueba:** La carga de la prueba para demostrar que se ha cometido dolo o negligencia grave recae sobre la entidad demandante. En caso de falla, la acción puede ser declarada inadmisibles. Esto se convierte en un serio inconveniente para recuperar los recursos.
- **Retrasos judiciales:** Las acciones de repetición tienden a experimentar largos retrasos en el procesamiento, lo que causa que el Estado no pueda resolver estos casos oportunamente y afecta su capacidad para recuperar recursos. Hay asuntos pendientes por más de 10 años, lo que indica ineficiencia en el poder judicial.
- **Descoordinación institucional:** La falta de claridad en la distribución de competencias entre entidades encargadas de la investigación y sanciones de conductas indebidas puede llevar a duplicidades y retrasos en los procesos disciplinarios. Esto se

ha evidenciado en sentencias como el Auto N°2209/23 de la Corte Constitucional, que resalta la necesidad de una mejor coordinación entre la Procuraduría y las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial.

#### 4. Análisis Jurisprudencial.

A continuación, se presentan extractos significativos de las sentencias que abordan la inoperancia e ineficacia de la acción de repetición en Colombia.

<b>SENTENCIA N°</b>	<b>TEMA</b>	<b>CONTEXTO</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b>	<b>CONCLUSIÓN</b>
<b>11001-03-26-000-1999-00781-01</b>	Acción de repetición	Se analiza la responsabilidad patrimonial del Estado.	La entidad pública debe demostrar la conducta dolosa del servidor público	La falta de pruebas suficiente llevó a la revocatoria de la sentencia de primera instancia	Se subraya la necesidad de contar con elementos probatorios sólidos para evitar congestión judicial.
<b>05001-23-31-000-2000-04096-01</b>	Responsabilidad patrimonial	Se evalúa la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad	Se reconoce la responsabilidad del Estado por violación a los derechos fundamentales	La privación de la libertad sin justificación legal, constituye una falla en el servicio.	Refuerza el principio de responsabilidad patrimonial del Estado.
<b>C-030 de 2023</b>	Competencia disciplinaria	Se desafía a las autoridades de la Fiscalía General en relación con los funcionarios elegidos popularmente.	Ciertas secciones de la Ley 2094 de 2021 son encontradas inconstitucionales.	Las medidas que afectan los derechos políticos deben ser decisiones de los tribunales, no de una burocracia.	Reitera el principio de que la autoridad disciplinaria debe respetar los derechos básicos.
<b>T-212 de 2016</b>	Debido proceso	Se evalúa la vulneración de derechos fundamentales en un proceso disciplinario	Se tutelan los derechos del accionante y se ordena la actualización de registros.	Mantener registros basados en normas derogadas vulneran el principio de legalidad	Destaca la obligación de entidades públicas de actualizar sus registros conforme a la normatividad vigente.
<b>C-106 de 2018</b>	Inhabilitades para contratar	Se cuestiona el poder de la Fiscalía General sobre los	Se niega la constitucionalidad de partes de la Ley 2094 de 2021	Las sanciones con respecto a los derechos políticos deben ser decididas por	Se enfatiza la necesidad de un control disciplinario respetuoso de los derechos

		representantes elegidos por el pueblo.		jueces, no por instancias administrativas.	básicos.
<b>T-008 de 2022</b>	Acción de Tutela	Si el proceso de tutela es admisible en referencia a decisiones judiciales. La acción de tutela es inadmisibile.	La acción de tutela es inadmisibile.	La impugnación a los fallos judiciales es permisible solo en circunstancias prescritas.	Debemos respetar la soberanía de las pequeñas naciones que implementan sus políticas nacionales.
<b>25000-23-31-000-2015-00757-01</b>	Responsabilidad extracontractual	Se analiza la responsabilidad del Estado por daños sufridos por un particular.	Se determina la existencia de una relación de causalidad entre la actuación estatal y los daños	Se requiere acreditar plenamente los daños alegados para proceder a la reparación	Refuerza los principios que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado.
<b>11001-03-25-000-2011-00691-00</b>	Debido Proceso	Revisión de la legalidad de una sanción disciplinaria contra un funcionario	Se anula la decisión impugnada por falta de fundamentos y evaluación de pruebas.	La necesidad de tener un debido proceso y la razón de la decisión.	Se asegura que las sanciones pueden imponerse donde se cumplan los imperativos legales y constitucional es..
<b>25000-23-26-000-2019-00001-01</b>	Responsabilidad patrimonial	Se examina el papel de los estados en actos terroristas.	La responsabilidad del estado por daños derivados del desempeño de una función pública debe medirse por requisitos particulares.	El Tribunal subraya el deber de deferencia a decisiones anteriores.	Énfasis en la necesidad de respetar los precedentes judiciales y la base de una razón razonable.
<b>2012-00255 de 2021</b>	Control judicial integral	Menciona una acción de cancelación y restitución de derechos por parte de una funcionaria.	Se anula la sanción disciplinaria por falta de razonamiento y consideración probatoria.	Se enfatiza el debido proceso y las razones de las decisiones.	Se asegura que solo se adhieren estrictamente los requisitos legales y constitucional es cuando se aplican <b>sanciones.</b>
<b>C-155 de 2021</b>	Competencia administrativa	Examina la constitucionalidad de disposiciones del Decreto-Ley 2106, 2019.	Se decide la constitucionalidad de algunos artículos que no se quejan, en cuyo caso el congreso debe actuar.	Esto no puede regularse por ley estatutaria.	Reitera los principios de legalidad, pesos y contrapesos, y participación ciudadana en la

					administración pública.
<b>11001-03-25-000-00590-00</b>	Debido proceso	Se plantea entonces la cuestión sobre la validez de una sanción impuesta a un funcionario público.	El acto administrativo es nulo por falta de razones y pruebas.	La necesidad de garantizar el debido proceso y un razonamiento adecuado de las decisiones.	Sólo las sanciones que cumplan con los criterios de legalidad y constitucionalidad.

#### 4.1. Comentarios Generales sobre un Patrón de Jurisprudencia:

\* **Carga de la prueba:** La Carga de la Prueba es resaltar en múltiples decisiones por la necesidad de que las entidades públicas tengan suficiente evidencia para llevar a cabo acciones de recuperación. Esta falta de evidencia puede hacer que la actividad sea inadmisibles, destacando la necesidad de un control estricto de la recolección de pruebas.

\* **Debido Proceso:** La garantía del debido proceso es un tema recurrente en las decisiones judiciales. Las sentencias enfatizan que las decisiones disciplinarias deben estar debidamente motivadas y que se debe garantizar el derecho a la defensa, evitando decisiones arbitrarias.

\* **Responsabilidad del Estado:** La jurisprudencia muestra que el Estado es responsable por los daños causados por sus agentes, aunque esa responsabilidad debe demostrarse y sustentarse. La ambigüedad regulatoria y la incertidumbre en la asignación de responsabilidades pueden impedir la implementación eficiente de medidas de recuperación.

\* **Preservación de los Derechos Fundamentales:** Las decisiones enfatizan la importancia de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos incluso en el ámbito de los procedimientos de recuperación y la jurisdicción disciplinaria. Esto significaría que los fallos deben ser justos y equitativos, observando la dignidad de las personas.

La clasificación de estas decisiones por área temática ayudara a identificar los elementos comunes en la jurisprudencia colombiana relacionada con control interno y acciones de recuperación. Estos patrones resaltan la necesidad de reformas que fortalezcan la

efectividad de estos mecanismos y garanticen una gestión pública más responsable y transparente.

## **5. Conclusiones**

- 5.1. Ineficacia del Control Interno y Disciplinario:** Hemos encontrado inconvenientes normativos y procedimentales que obstaculizan la eficacia de estos mecanismos. La imprecisión en el ordenamiento, la carga probatoria ordenada a las entidades públicas y los choques de competencia entre organismos han colaborado a la baja eficiencia de la acción de repetición, limitando su impacto en la protección del patrimonio estatal.
- 5.2. Impedimentos Normativos y Procedimentales:** Con el tiempo, la lentitud de la administración de justicia inhibe la recuperación efectiva de los bienes públicos. Medidas iniciadas hace más de diez años están pendientes y reflejan disfunciones estructurales en el proceso, así como la necesidad de soluciones urgentes.
- 5.3. Efectos en la opinión pública:** También hay una erosión de la confianza pública en la transparencia y efectividad del servicio público debido a acciones disciplinarias tardías y la recuperación de deudas. Es esta última la que puede crear desconfianza en las instituciones y la capacidad del Estado de responsabilizar a sus empleados, lo que afecta la legitimidad de un sistema.
- 5.4. Propuestas para Mejorar el Sistema:** Necesitan hacerse propuestas para potenciar los instrumentos de control interno y disciplinario con el fin de hacer más eficiente la recuperación de recursos públicos y restaurar la confianza del ciudadano en las instituciones. Esto implicaría agilizar los procesos, mejorar la capacitación de los funcionarios públicos responsables de la aplicación de tales herramientas y asegurar una supervisión judicial efectiva que respete los derechos fundamentales de los servidores públicos.
- 5.5. Conclusión general:** El estudio concluye que el Control Interno y Disciplinario en Colombia, incluso teniendo el potencial de disuadir el desperdicio de fondos públicos, enfrenta múltiples dificultades que podrían obstaculizar su eficiencia y equidad. La Acción de Recuperación, especialmente, requiere un escrutinio minucioso y

revisión para permitir su uso justo, promoviendo la restitución de recursos públicos.

**5.6. Reflexión crítica:** La ineficacia del sistema de control disciplinario y de la acción de recuperación no solo se manifiesta en términos de recuperación de recursos, sino que tiene profundas repercusiones políticas e institucionales. La desconfianza en la capacidad de los mecanismos de control puede resultar en una mala administración pública y, posteriormente, en una reducción de la legitimidad del Estado y su eficacia para actuar en favor de la sociedad. Además, la ineficacia en el funcionamiento de los mecanismos puede llevar a la violación de los derechos de los funcionarios públicos, quienes pueden ser sometidos a castigos arbitrarios sin garantías del derecho a una audiencia. Sin embargo, las reformas destinadas a reforzar la responsabilidad y transparencia deben respetar los derechos fundamentales de todas las partes interesadas en la gestión pública.

## 6. Referencias

### Jurisprudencia

1. Corte Constitucional. (2023). *Sentencia C-030*. M.P. Juan Carlos Cortés González y José Fernando Cuartas.
2. Corte Constitucional. (2023). *Auto 2209/23*.
3. Consejo de Estado. (2021). *Sentencia N°2012-00255*. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.
4. Consejo de Estado. (1998). *Sentencia N°11001-03-26-000-1999-00781-01*. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
5. Consejo de Estado. (2000) *Sentencia N°05001-23-31-000-2000-04096-01*. M.P. Jaime Orlando Santofimio.
6. Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-212*. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
7. Corte Constitucional. (2018). *Sentencia C-106*. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
8. Corte Constitucional. (2022). *Sentencia T-088*. M.P. Jorge Ibáñez Najjar.

9. Corte Constitucional. (2021). *Sentencia C-155*. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
10. Consejo de Estado. (2020). *Sentencia N°25000-23-26-000-2019-00001-01*. M.P. Alberto Rojas Ríos.
11. Consejo de Estado. (2021). *Sentencia N°11001-03-25-000-2011-00691-00*. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
12. Consejo de Estado. (2021). *Sentencia N° 25000-23-31-000-2015-00757-01*. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.
13. Consejo de Estado. (2021). *Sentencia N° 11001-03-25-000-2011-00590-00*. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
14. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva. (2023). *Expediente N°11001030600020230020100*. Comisión seccional de disciplina judicial del Huila.
15. Consejo de Estado. (2021). *Sentencia N°2012-00255*. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

### **Legislación.**

1. Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 29 y 90.
2. Ley 80 de 1993. (1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*.
3. Ley 678 de 2001. (2001). *Por la cual se regula la acción de repetición*.
4. Ley 1474 de 2011. (2011). *Por la cual se expide el Estatuto Anticorrupción*.
5. Ley 1952 de 2019. (2019). *Por la cual se expide el Código General del Proceso*.

### **Doctrina**

1. Bobbio, N. (1992). *El futuro de la democracia: una defensa de las reglas del juego*. Ediciones Siglo XXI.
2. Ferrajoli, L. (1999). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Ediciones siglo XXI
3. Valadés, D. (2008). *El Estado de derecho en América Latina*. Siglo XXI Editores.

4. Buchely, L. (2015). *Responsabilidad del Estado y derechos fundamentales*. Editorial Universidad del Rosario.
5. González, M. (2018). *Acoso laboral: UN análisis desde el derecho laboral Colombiano*. Editorial Universidad del Rosario.
6. Pérez, A. (2019). *El control disciplinario en Colombia: Análisis y perspectivas*. Revista de Derecho Público, 12 (1), 45-67
7. Bertín, R.L.E. (1999). *Contribución de la burocracia pública al fortalecimiento de la democracia: falla personal y responsabilidad del servidor público colombiano-Acción de repetición*. Cali: Univalle.

#### **Fuentes Institucionales.**

1. Contraloría General de la República. (2021). *Informe sobre la gestión del control fiscal en Colombia*.
2. Procuraduría General de la Nación. (2024). *Boletín 1002*. Recuperado de ([www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-preve-100-mil-decisiones-disciplinarias-2024-contra-funcionarios-publicos.aspx?utm\\_source](http://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-preve-100-mil-decisiones-disciplinarias-2024-contra-funcionarios-publicos.aspx?utm_source)).

