REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Presidente

San Francisco de Quibdó, veinticuatro (24) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Como sabemos, a partir del otorgamiento de la Constitución Política del año 91, la modernización del Estado colombiano mutó a una institucionalidad donde la racionalidad de la función pública privilegió a la personas como sujetos de pleno derechos, mejor entendida como Social y Democrática de Derecho.

Ello trajo consigo la necesidad de aceptar cambios paradigmáticos de trascendental importancia entre los ciudadanos y sus autoridades; sucedáneo a ello se verificó un remozamiento normativo en la adecuación de la función pública para acercar las personas con el aparato estatal.

Fundamento Constitucional de la Responsabilidad Patrimonial de las Entidades Públicas.
El Artículo 1 de nuestra Carta Política concibe el Estado Social de Derecho como aquel en donde prima el profundo respeto por la dignidad humana y la solidaridad de las personas con una prevalencia del interés general sobre el particular; norma que debe recordarse con el Artículo 2, que determina sin hesitación que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia. Es así, como puede hallarse el Estado obligado a resarcir un prejuicio causado a pesar de que su actividad o actuación esté dentro de los marcos de la licitud, es decir, el daño antijurídico, o sea, aquel que se infiere a quien no está obligado a soportar, es fuente de responsabilidad estatal como cláusula general de la responsabilidad patrimonial del Estado.

infracción a la Carta Política –mientras aquellos solo son responsables por infracción, digamos positiva, para los servidores públicos, lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación del sus funciones-; y por ello, los artículos 121, 122 y 123 Constitucionales son enfáticos en preceptuar que los funcionarios públicos solo podrán ejercer las funciones que les atribuye la Constitución, la ley o el reglamento.

El Artículo 2 de la Constitución establece que son fines esenciales del Estado, por una parte, garantizar la eficacia de los derechos y principios consagrados en ella y, por otra, asegurar la convivencia pacífica; si el Artículo 229 reconoce el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, y si el artículo 90 ordena que el Estado responda patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, para el análisis de procedencia de una acción ejercida por un particular en aras de solucionar una cuestión que en su parecer compromete la responsabilidad del Estado, el juez debe favorecer la opción que permita a ese particular poner en movimiento el aparato judicial, procurando que la seguridad jurídica y el debido proceso no resulten sacrificados.

El artículo 90 de la Carta es quizá el instituto que en mejor forma potencializa la protección de los derechos y fija los alcances de la responsabilidad estatal al desnudar el daño antijurídico resarcible; con ello se irradió a todo el espectro funcional del servidor público la necesidad de adecuar su conducta al servicio de la comunidad para precaver que ningún agente estatal desconozca derechos.

La Ley 489 de **1998** (Diciembre 29) pubicada en el Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998, "*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*" significó entonces, un repensamiento de la institucionalidad para ponerse incondicionalmente al servicio de la comunidad y más allá que definir unas competencias y el nodo de ejercerlas en las diferentes reparticiones administrativas, vino a ubicar un nuevo panorama de responsabilidades de quien accede a la función pública, dando cierto alcance conminativo a las responsabilidades de las autoridades y en general de los servidores publicos.

administración de personal de los organismos y entidades del Estado cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la administración pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación y ascenso al servicio público, con base exclusiva en el mérito y en las calidades de los aspirantes". Por el contrario, el régimen salarial y prestacional tiene que ver con la regulación sistemática de aspectos como la remuneración y los beneficios económicos y asistenciales de los cuales es titular el trabajador en virtud de su desempeño al servicio de una institución". (C-691-03)

Del mismo modo, el profundo cambio en el modelo de contratación pública introducido por la Ley 80 de 1993 y sus sucesivas reformas convino en prevenir unas formas estrictas en la función de adquirir bienes y servicios para ponerlos al servicio de la comunidad y con ello, la fijación de un nuevo ejercicio de pactos con el estado, transidos con el instituto resarcitorio como sustento jurídico del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, no solo en la perspectiva del carácter sinalagmático de las prestaciones recíprocas del contrato, sino como una nueva manera de fijar los hitos de protección de la función pública, del servicio público y la manera de adquirir bienes y servicios.

En otro escenario, los derechos pensionales, laborales de todo tipo y a necesidad administrativa de reconocer una falla del servicio que trajo consigo un daño antijurídico –pensemos una defectuosa señalización que implicó un accidente vehicular o peatonal, o de una ocupación de un predio por la realización de una obra pública, o el incumplimiento de un contrato, en fin-; resultan ser fuente inagotable de pleitos en los cuales, indefectiblemente, se predica una responsabilidad estatal porque la entidad pública se atrinchera, eventualmente en desconocer la normativa aplicable a un administrado que solo espera que en su caso particular, se definan los derechos con arreglo a la Ley.

Eso es soberbia institucional, arrogancia pura y simple; elementos normativos de dos tipos penales, Prevaricato por acción y Fraude a resolución judicial, nada más.

Una tal postura, acarrea, sin autoridad alguna **i.** un desconocimiento gratuito del "*gran avance en la protección y garantía de los derechos, en especial de los derechos fundamentales*"[1], **ii.** en cuanto "*su alcance abarca el*

conjunto de funciones públicas, de tal manera, que no quede un espacio de inmunidad del control judicial por los daños causados a los asociados, en especial aquellos producidos por la conducta ilegal o arbitraria de los agentes estatales" y **iii.** "*que la función de la jurisdicción contencioso administrativa se ha transformado, toda vez que no solamente queda circunscrita a un juzgamiento con base en el derecho interno, sino que también lo es como juez de convencionalidad, lo que ha significado que en realidad se convierta en un juez natural del derecho internacional en materia de responsabilidad del Estado. Y esto tiene sentido, por cuanto los organismos internacionales destinados a proteger los derechos humanos están llamados, en principio, a actuar luego de haberse agotado los recursos internos que ofrecen los Estados.*

En esa dirección, es importante observar que el Consejo de Estado en la resolución de casos, en especial de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, viene incorporando el derecho internacional, fundamentando sus decisiones en los desarrollos de la jurisprudencia trasnacional e, igualmente, aplicando estándares internacionales concernientes al principio de reparación integral del daño[2]".

Es pues, esta manera peculiar de desatender los derechos lo que generan un compromiso patrimonial de la entidad cuando se deja a la libertad interpretativa de un servidor la respuesta a una petición de resolución de un derecho cuando esa temática ya ha sido resuelta, de ordinario, de manera pacífica por la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo.

Un tal proceder administrativo nos pone en trance de convenir que es necesario, en estos casos, pues, **i.** compulsar copias para que disciplinaria y penalmente[3] se averigüe el compromiso de quienes sustancial y procesalmente ocasionaron el trámite de este medio de control judicial, **ii.** imponer el 100% de las costas en ambas instancias al apelante vencido, **iii.** imponer las multas por la temeridad y mala fe, constitutiva en el abuso del derecho a quienes prohijan, desde la entidad accionada, el trámite de la instancia judicial y **iv.** dejar perfilado que en el asunto, la responsabilidad del Estado resulta indemne con respaldo en el inciso final del artículo 90 de la Carta (…*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste*).

La Ley sustancial con proyección enteramente procesal.
A su turno, el Legislador de 2010[4] definió una orden perentoria a TODOS los servidores públicos colombianos, en especial a los servidores que tenían a su cargo resolver asuntos, en tanto "*Las entidades públicas de cualquier orden,* ***encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados****, o …, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos,* ***tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales*** *que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos*",

El nombre de la Ley 1395 de 2010 no deja de ser elocuente información del criterio que la inspiró: "*Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*".

En ese sendero conceptual, la Corte Constitucional[5] no solo dio viabilidad constitucional a la norma, sino que extendió su alcance pues

---

[4] **Ley 1395 de 2010** (julio 12 - Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010) "*Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*".
"….

ARTÍCULO 114. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos".

[5] **Sentencia C-539 de 2011** (Referencia: expediente D-8351, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010 "Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial", Demandante: Franky Urrego Ortiz, Magistrado Ponente: LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA; Sentencia del 6 de julio de 2011).

Conclusión de plena exequibilidad de la norma acusada a la que llegó la Corte Constitucional en cuanto lucubró:
"*(iii) De igual modo, esta Corporación reitera en este punto, que el entendimiento del imperio de la ley a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Según esto, todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas legales a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley. Al mismo tiempo, el respeto por el precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta en: (a) el respeto al debido proceso y del principio de*

procedió a "*Declarar* ***EXEQUIBLE*** *la expresión "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa" contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma* ***deben respetar*** *la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional*",

Por ello, en la mencionada Sentencia C-539 de 2011, la Guardiana de la Carta dijo: **i.** "***SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-*** *Al servidor público le está vedado acordarle a la ley un significado distinto de aquel que la Corte consideró que era el único ajustado a la Carta Política*", y seguidamente imprecó **ii.** "***DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL DE ORDEN CONSTITUCIONAL-****Afecta derechos fundamentales de los destinatarios de las normas/ Puede conllevar a una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general, casos en los cuales se configura igualmente el delito de prevaricato por acción*"; por lo tanto concluyó **iii.** "*Finalidad del*

(arts. 6º y 90 C.P.); (e) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley.

De manera particular, reafirma esta Sala que de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Por último, el desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales y por tanto, una violación directa de la Constitución o de la ley, que puede dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de las autoridades administrativas.

(iv) Así mismo, esta Corporación evidencia que si bien es una alternativa válida dentro del margen de configuración del legislador, comenzar por imponerle a las autoridades administrativas que tengan en cuenta el precedente judicial en los ámbitos de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, también lo es que las materias a que alude la norma igualmente pueden ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, evento en el cual su interpretación debe ser vinculante para las autoridades administrativas. Por tanto, el legislador incurrió en este caso en una omisión legislativa al no tener en cuenta la obligatoriedad y los efectos erga omnes de los fallos de constitucionalidad de esta Corte, consagrada en los artículos 241 y 243 de la Constitución, como tampoco las reglas que se imponen en las sentencias de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales, temas en los cuales la Corte Constitucional es órgano de cierre.

(v) En consecuencia, la Sala concluye que el Legislador omitió incluir en la norma el precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como concreto de constitucionalidad, de manera que desconoce la competencia constitucional -art. 241 superior- confiada a la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional de sus fallos señalados en el artículo 243 superior.

Legislador con la creación de la norma de descongestión judicial/ Finalidad de la medida[6]. ***DERECHO VIVIENTE-****Jurisprudencia constitucional*", pero **iv.** advirtió también "*(xi) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.*".

Pero que en asunto álgido pensional explicó: "*Adicionalmente, considera la Corte que las materias de que trata la expresión demandada, revisten una especial relevancia constitucional, como es el caso específico de las pensiones, ya que se trata de derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad social –art. 48 Superior-, de personas de la tercera edad, que son sujetos de especial protección constitucional.*".

Así pues, no cabe duda que respecto del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, solo ha lugar para entender que "*Con fundamento en todo lo anterior, la Sala ratifica la obligación de todas las entidades públicas y autoridades administrativas de aplicar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes, tanto en la jurisdicción ordinaria por la Corte Suprema de Justicia, como en la jurisdicción contenciosa administrativa por el Consejo de Estado, y en la jurisdicción constitucional por la Corte Constitucional, a partir de las normas constitucionales y reglas jurisprudenciales que fueron analizadas en detalle en la parte considerativa de esta sentencia y que se sistematizan en este apartado*"; obviamente entendiendo que "*(iv) Ahora bien, a juicio de la Corte, la enumeración de materias a las que se impone el acatamiento del precedente judicial no es taxativa, ya que (a) en principio, todas las autoridades administrativas deben acatar como regla general el*

---

[6] "*La voluntad del legislador fue la de consagrar expresamente el deber de las autoridades administrativas de acatar y aplicar el precedente judicial, tanto en la jurisdicción ordinaria, en la contencioso administrativa, como en la constitucional, especialmente en algunas materias neurálgicas que han producido gran congestión judicial a partir de las acciones judiciales que han generado,* ***tales como las acciones de tutela interpuestas o acciones judiciales que se han originado por el desconocimiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas a la hora de adoptar sus decisiones o desarrollar sus actuaciones administrativas****. Por tanto, la finalidad de la medida es claramente la adopción de mecanismos para descongestionar la justicia colombiana, a través del acatamiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas, especialmente en relación con ciertos temas neurálgicos, en donde se presenten situaciones similares o análogas que tengan que decidir estas autoridades con*

precedente judicial de las Altas Cortes; (b) la norma hace referencia a algunas materias especialmente neurálgicas para el tema de la congestión judicial; (c) por tanto la norma no excluye la obligación de las autoridades administrativas de respetar el precedente judicial en otras materias o asuntos administrativos; y (d) finalmente, el propio Legislador, en la medida en que lo considere necesario y conveniente, podrá ir extendiendo esta obligación a otras cuestiones, conforme a la teoría del derecho viviente.”.

La entrada en vigencia del C. de P.A. y de lo C.A.

Si bien ese era el panorama legislativo y judicial sobre acatamiento del precedente en los años 2010 a 2012; el asunto es hoy más crítico para los servidores públicos encargados de resolver en sede administrativa el reconocimiento de los derechos de los asociados. En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo extendió esta obligación a TODOS los servidores públicos y ya no a los destinatarios del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, tal y como se observa en los artículos 10[7], 102[8] y 269[9], circunstancia que se torna más evidente de cara a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en cuanto también prohijó la valía constitucional de esta normativa en sus Sentencias C-634 de 2011[10], C-816 de 2011[11], C-588 de 2012[12].

---

[7] Previsión legal que otorga carácter vinculante a las sentencias de unificación del Consejo de Estado para las autoridades al resolver asuntos de su competencia.

[8] **Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.** Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos…

[9] **Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros**. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente…

[10] Referencia: expediente D-8413, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 *“por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”,* Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA; Sentencia del 24 de agosto de 2011.

En esta decisión, la Corte Constitucional dijo tajantemente que, dado el sistema jurídico colombiano, la **AUTORIDAD JUDICIAL**, cumpliendo ciertos requisitos estrictos, puede apartarse del precedente jurisprudencial, en tanto que para la **AUTORIDAD**

[11] Demanda de inconstitucionalidad: del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,* Referencia: Expediente D-8473, Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Ésta disposición, dijo la Corte Constitucional "*trueca en imperativo legal lo que ha sido una potestad constitucional de la administración*".

[12] Demanda de inconstitucionalidad: de los artículos 102 (parcial), 269 (parcial) y 270 (parcial) de la ley 1437 de 2010 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2010, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,* Referencia: Expediente D-8864, Actor: Franky Urrego Ortiz, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO; Sentencia de julio 25 de 2012.

La Corte Constitucional, ante la aparición normativa que autoriza el "***APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO***", precisó (Tesauro):
"**APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO-**Posibilidad para discutir los precedentes jurisprudenciales de los órganos judiciales de cierre y, con ello, sustraerse de la fuerza vinculante de los mismos, de manera excepcional y a través de un procedimiento exigente de argumentación

APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO-Reglas
Al igual que en el ámbito de judicial, el apartamiento administrativo de la decisión judicial precedente se halla reglado, debiendo ser expreso y razonado. El artículo 102 citado, prescribe los fundamentos admisibles de una decisión negativa a la solicitud de extensión jurisprudencial: (i) necesidad de un período probatorio para refutar la pretensión del demandante; (ii) falta de identidad entre la situación jurídica del solicitante y la resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia interpretativa con el Consejo de Estado respecto de las normas aplicables -quien podrá decidirla, con "los mismos efectos del fallo aplicado" (Art 269, Ley 1427/11)-. En todo caso, la negación de la solicitud de extensión jurisprudencial debe ser suficientemente motivada por la autoridad administrativa competente, al igual que ocurre cuando un juez se aparta de la jurisprudencia vinculante.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Atribución excepcional para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial
En lo referente a la atribución conferida a la administración en el mismo artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial, la Corte considera que esa atribución de la administración no desconocía las normas invocadas de la Carta. Dentro de la libertad de configuración que se le reconoce al Legislador, es admisible que la administración pueda controvertir los fundamentos de la jurisprudencia cuya extensión se invoca. Además, tal posibilidad tiene carácter excepcional y restringido, pues en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que define el punto sobre el cual ésta se debe pronunciarse; y solo mediante una argumentación explícita y exigente, cabe oponer un criterio discrepante que sustente el apartamiento administrativo. Decisión que, por lo demás, no es definitiva, pues dentro del trámite legalmente dispuesto se prevé un mecanismo expedito y célere que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la

La libertad de configuración legislativa por supuesto, trajo igualmente una responsabilidad del Congreso para establecer regímenes aplicables a los procedimientos judiciales y administrativos con una autonomía que, es cierto, no es absoluta sino que viene precedida del espectro axiológico y teleológico de la Carta, en cuanto tiene sentido única y exclusivamente para darle entidad al campo delimitante de las responsabilidades de los particulares y de los servidores públicos.

Así que la responsabilidad patrimonial de los agentes del estado, que tiene fundamento constitucional, migró también de la licitud o ilicitud de la conducta, como se examinaba antaño, a una concepción en la que dicha responsabilidad se anida como consecuencia propia del daño, que no sobra advertirlo, surge cuando es antijurídica –repitamos, daño inferido a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo- y es la consecuencia del ejercicio de la función pública. Así que no nos equivocamos en verificar que cada vez que se presente un daño antijurídico resarcible por el Estado, allí mismo se abre paso la **RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO**, que como tiene fundamento constitucional, surge del compromiso con la función que desempeña a partir, no sobra repetirlo de la **ACCIÓN CIVIL DE REPETICIÓN**.

De allí que en la **Ley 446 de 1998 (Diario Oficial N° 43.335 del 8 de julio de 1998)** *"por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*", se haya introducido en el artículo 16, el concepto de "*Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia…*".

Que el Código Contencioso Administrativo y ahora el C. de P.A. y de lo C.A., a más de resolver el tema de la **EFECTIVIDAD DE CONDENAS CONTRA ENTIDADES PÚBLICAS** haya evolucionado la manera de convertir en realidad tales sentencias, cuando se preparan los proyectos de presupuestos -básicos o los adicionales-, para exigirles a quien participan de la expedición de este instrumento de

las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

Ahora, y desde el 2 de julio de 2012, el Congreso, las Asambleas, los Concejos, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Municipales y Distritales, tienen una manera técnica de cumplir y hacer cumplir los compromisos que resultaren de las condenas a las entidades públicas a través del artículo 194, que modernizó una norma que como el artículo 177 del C.C.A., ahora obliga a la creación y vitalización de los APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS, en el sentido de que todas las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, "*deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno Nacional, para todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra*".

Y como el Estatuto Orgánico del Presupuesto no ha cambiado en ello, es necesario recordar que siempre es causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto; recuérdese que antaño, esas condenas, además, eran ejecutables 18 meses después de su ejecutoria y desde la entrada en vigencia del C. de P.A. y de lo C.A., "*una vez vencido el término de diez meses de que trata el inciso segundo del artículo 192*".

Siempre resulta un daño al erario la obligación de pagar intereses por el no pago oportuno de las condenas, bien sea con el C.C.A., ora del C. de P.A. y de lo C.A.

Por ello, en estos seminarios donde se hace evidente la internalización de conductas oficiales vinculadas con el respeto a la Constitución y a la Ley, a los derechos ciudadanos –de tanto en tanto inherentes a derechos fundamentales-, resulta pertinente hacer un recordatorio de los alcances de la **Ley 678 de 2001 (Diario Oficial N° 44.509 del 4 de agosto de 2001)** "*por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición*", pues siempre queda abierta la posibilidad del Artículo 19 de formular un "***LLAMAMIENTO EN GARANTÍA***. *Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado* ***relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho,*** *la entidad pública* ***directamente perjudicada o el Ministerio***

culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario".

Y esa conducta procesal tiene, en el caso de controversias contractuales, la previsión de la **Ley 80 de 1993 (Diario Oficial N° 41.094 del 28 de octubre de 1998)** *"por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*" en cuanto se regulan, en el Artículo 4o. "*DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

(...)

7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual".

Por eso es que hoy, en la hora de nona, resulta necesario que las entidades públicas formulen los protocolos internos para precaver un litigio a partir **i.** del respeto irrestricto a la Constitución, a la Ley y a la Jurisprudencia, **ii.** del respeto a los derechos de los asociados, y para ello, **iii.** fortalezcan las Oficinas Asesoras Jurídicas de tal manera que cada vez que haya que definir un derecho impetrado por una persona ante la entidad, se defina racional y técnicamente. Ahora bien, y si el ciudadano formula reparos a la manera como fueron definidos sus derechos por la administración, esas Oficinas Asesoras Jurídicas deben procurar estudiar con mayor rigor, seriedad y responsabilidad institucional la resolución de esas impugnaciones para que solo sea el marco del respeto a la normativa, la razón de ser de la respuesta institucional.

Pero si, y definitivamente el administrado persiste en su controversia respecto de la manera como se definió la temática en cuestión, ello obliga a la cúpula administrativa de la Entidad a participar activamente en los denominados Comités de Conciliación y Defensa Judicial y Técnica para atender los planteamientos que en trance prejudicial, ora judicial, han sido citados en reyerta ante la Procuraduría General de la Nación ora ante los Señores Jueces de la República; para ello, recuérdese que la Conciliación y Amigable composición es una institución de política pública, que tiene carácter de normas procesales, o sea de orden público, que son normas imperativas y que igual, pueden generar responsabilidad personal de

tributarios o impositivos, resultan procedente en casos puntuales pero que, de manera inexorable, resulta necesario evacuar bien en la Audiencia inicial de un medio de control judicial de la decisión administrativa o previamente a la concesión de la apelación ante el funcionario de primera instancia.

Recordemos, finalmente, que la administración de justicia tiene la finalidad de contribuir a la resolución de los conflictos; es su deber misional, "Por esta razón las decisiones que adoptan los jueces, en tanto buscan poner punto final a una controversia, hacen tránsito a cosa juzgada, lo que significa que los fallos son inmutables, vinculantes y definitivos". Referencia: expedientes D-9279, D-9300 y D-9308, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 (parcial) de la ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.", Demandantes: Leonardo Antonio Rodríguez Cruz y Otros, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB; Sentencia de abril 10 de 2013.

Como el Reverendo Martin Luther King, yo tengo un sueño, y es despertar un día en el que el respeto a la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia sirvan única e institucionalmente como soporte de las decisiones a peticiones de los administrados; pero que en el evento de errar, porque el yerro es un distintivo humano, se reconozca tal falencia a través de los **GRUPOS ESPECIALIZADOS PARA PREPARAR LA DECISIÓN DE LOS RECURSOS** en el trámite del procedimiento administrativo común y principal que se establece en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que debe estar a cargo de profesionales calificados en las Oficinas Asesoras Jurídicas**;** o sea "*La autoridad podrá crear, en su organización, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión de los recursos de reposición y apelación*" (artículo 82 del C. de P.A. y de lo C.A.). Ahora bien, y si la controversia persiste, que la Autoridad pública que regenta una entidad *ídem*, adopte como norma de conducta y de acción, su presencia activa en los Comités de Conciliación y Defensa Judicial y Técnica de la Entidad bien en la Conciliación prejudicial, ora en el mismo trámite pero judicial. Si el sueño no sobreviene plácido y respetuoso de los derechos del administrado; que se torne en pesadilla en las que el servidor público asuma los compromisos que enantes enuncié.

Sean estos mis dichos.