

LEY 678 DE 2001
(agosto 3)

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.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Aspectos sustantivos

Artículo 1o. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

NOTA: El aparte subrayado en azul fue declarado exequible mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 2o. Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.

Parágrafo 1o. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley.

Para la recuperación del lucro cesante determinado por las contralorías en los fallos que le pongan fin a los procesos de responsabilidad fiscal, se acudirá al

procedimiento establecido en la presente ley para el ejercicio de la acción de repetición.

Parágrafo 2o. Esta acción también deberá intentarse cuando el Estado pague las indemnizaciones previstas en la Ley 288 de 1996, siempre que el reconocimiento indemnizatorio haya sido consecuencia la conducta del agente responsable haya sido dolosa o gravemente culposa.

Parágrafo 3º. La acción de repetición también se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Parágrafo 4o. En materia contractual el acto de la delegación no exime de responsabilidad legal en materia de acción de repetición o llamamiento en garantía al delegante, el cual podrá ser llamado a responder de conformidad con lo dispuesto en esta ley, solidariamente junto con el delegatario.

NOTA: Los apartes con doble subrayado en azul fueron declarados exequibles mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Los apartes con doble subrayado en azul del parágrafo 4º fueron declarados exequibles mediante sentencia C-372 de 15 de mayo de 2002, con ponencia del Dr. Jaime Córdoba Triviño, “en el entendido en que sólo puede ser llamado el delegante cuando haya incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones.”. Con posterioridad, mediante sentencia C-414 de 2002, se reconoce la operancia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de lo establecido en este parágrafo.

Artículo 3o. Finalidades. La acción de repetición está orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.

Artículo 4o. Obligatoriedad. Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.

El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta.

NOTA: El aparte subrayado fue declarado exequible mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 5o. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

Artículo 6o. Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

***NOTA:** Las expresiones que aparecen subrayadas en rojo fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-455 de 12 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. En la misma sentencia los numerales del artículo 6 fueron declarados executable, pero únicamente en relación con los cargos formulados en la demanda.*

De otra parte, el texto que aparece con doble subrayado en azul del primer inciso fue declarado exequible mediante sentencia C-285 de 23 de abril 2002, con ponencia del Dr. Jaime Córdoba Triviño, pero únicamente respecto de los cargos formulados.

CAPITULO II

Aspectos procesales

Artículo 7o. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

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

Parágrafo 1o. Cuando la acción de repetición se ejerza contra el Presidente o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del despacho, directores de departamentos administrativos, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, [Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura](#), de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, de los Tribunales Administrativos y del Tribunal Penal Militar, [conocerá privativamente y en única instancia](#) la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

[Cuando la acción de repetición se ejerza contra miembros del Consejo de Estado conocerá de ella privativamente en única instancia la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.](#)

Igual competencia se seguirá cuando la acción se interponga en contra de estos altos funcionarios aunque se hayan desvinculado del servicio y siempre y cuando el daño que produjo la reparación a cargo del Estado se haya ocasionado por su conducta dolosa o gravemente culposa durante el tiempo en que hayan ostentado tal calidad.

Parágrafo 2o. Si la acción se intentara en contra de varios funcionarios, será competente el juez que conocería del proceso en contra del de mayor jerarquía.

NOTA: Los apartes subrayados en azul fueron declarados exequibles mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 8o. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.

Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:

1. El Ministerio Público.
2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional.

Parágrafo 1o. Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, la decisión que se adopte se comunicará al requirente.

Parágrafo 2o. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución.

Artículo 9o. Desistimiento. [Ninguna de las entidades legitimadas para imponer la acción de repetición podrá desistir de ésta.](#)

NOTA: Este artículo fue declarado exequible mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 10. Procedimiento. La acción de repetición se tramitará de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo para las acciones de reparación directa.

Artículo 11. Caducidad. [La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos \(2\) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.](#)

[Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas.](#)

Parágrafo. La cuantía de la pretensión de la demanda de repetición se fijará por el valor total y neto de la condena impuesta al Estado más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, del acuerdo conciliatorio logrado o de la suma determinada mediante cualquier otro mecanismo de solución

de conflictos, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaran a causar.

NOTA: Lo subrayado en azul fue declarado exequible en sentencia C-394.

Artículo 12. Conciliación judicial. En los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, habrá lugar a una audiencia de conciliación. La entidad citada podrá conciliar sobre fórmulas y plazos para el pago y sobre el capital a pagar siempre y cuando el acuerdo que se logre no sea lesivo para los intereses del Estado. El juez o Magistrado deberá aprobar el acuerdo.

Artículo 13. Conciliación extrajudicial. Siempre que no exista proceso judicial y en los mismos términos del artículo anterior, las entidades que tienen el deber de iniciar la acción de repetición podrán conciliar extrajudicialmente ante los Agentes del Ministerio Público o autoridad administrativa competente de acuerdo con las reglas vigentes que rigen la materia.

Logrado un acuerdo conciliatorio, dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración se remitirá al juez o corporación competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efectos de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.

Artículo 14. Cuantificación de la condena. Cuando la autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía decida que el perjuicio causado al Estado lo fue por el dolo a la culpa grave de uno de sus agentes, aquella cuantificará el monto de la condena correspondiente atendiendo al grado de participación del agente en la producción del daño, culpa grave o dolo a sus condiciones personales y a la valoración que haga con base en las pruebas aportadas al proceso de repetición.

NOTA: El aparte subrayado en rojo fue declarado inexecutable mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 15. Ejecución en caso de condenas o conciliaciones judiciales en acción de repetición. En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación.

Una vez vencido el término sin que el repetido haya cancelado totalmente la obligación, la jurisdicción que conoció del proceso de repetición continuará conociendo del proceso de ejecución sin levantar las medidas cautelares, de conformidad con las normas que regulan el proceso ejecutivo ordinario establecido en el Código de Procedimiento Civil.

El mismo procedimiento se seguirá en aquellos casos en que en la conciliación judicial dentro del proceso de acción de repetición se establezcan plazos para el cumplimiento de la obligación.

NOTA: Los apartes subrayados en azul fueron declarados exequibles mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 16. Ejecución en llamamiento en garantía y conciliación extrajudicial. La sentencia ejecutoriada que declare la responsabilidad civil patrimonial de los agentes estatales, por vía del llamamiento en garantía, o el auto aprobatorio de la conciliación extrajudicial debidamente ejecutoriado, prestará mérito ejecutivo por vía de la jurisdicción coactiva, a partir del momento en que se presente incumplimiento por parte del funcionario.

El proceso que lleve a cabo la ejecución de la sentencia se ceñirá a lo dispuesto sobre el particular en las normas vigentes.

NOTA: El aparte subrayado en azul fue declarado exequible mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 17. Desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente. El servidor, exservidor o el particular que desempeñe funciones públicas, que haya sido condenado en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, será desvinculado del servicio, aún si se encuentra desempeñando otro cargo en la misma o en otra entidad estatal, le será declarada la caducidad del o los contratos suscritos y en ejecución con cualquier entidad estatal y quedará inhabilitado por un término de cinco (5) años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte. En todo caso, la inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia.

Estas disposiciones se entienden sin perjuicio de las consecuencias que se deriven del ejercicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar en relación con los mismos hechos que dieron origen a la acción de repetición o al llamamiento en garantía.

NOTA: El texto subrayado en rojo fue declarado inexecutable mediante sentencia C-233 de 4 de abril de 2002, con ponencia del Dr. Alvaro Tafur G. Con posterioridad en sentencia C-378 de 15 de mayo de 2002, con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, se reconoció la operancia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional al decidirse nueva demanda promovida en contra de este artículo.

Artículo 18. Control y registro de inhabilidades. Para efectos de lo establecido en el parágrafo del artículo 1o de la Ley 190 de 1995, la Procuraduría General de la Nación se encargará de llevar el control y registro actualizado de la inhabilidad contemplada en el artículo anterior.

Parágrafo. Para efectos estadísticos, se remitirá por parte del juez o magistrado una copia de la comunicación al Ministerio de Justicia y del Derecho-Dirección de Defensa Judicial de la Nación.

NOTA: La parte subrayada en rojo fue declarada inexecutable mediante sentencia C-233 de 4 de abril de 2002, con ponencia del Dr. Alvaro Tafur G.

CAPITULO III

Del llamamiento en garantía

Artículo 19. 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 Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

Parágrafo. La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 20. Procedencia del llamamiento. La entidad pública demandada o el Ministerio Público podrán realizar el llamamiento hasta antes de finalizar el período probatorio.

En los casos en que se haga llamamiento en garantía, éste se llevará en cuaderno separado y paralelamente al proceso de responsabilidad del Estado.

NOTA: El aparte subrayado en rojo fue declarado inexecutable mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 21. Conciliación. Cuando en un proceso de responsabilidad estatal se ejercite el llamamiento en garantía y éste termine mediante conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos, el agente estatal llamado podrá en la misma audiencia conciliar las pretensiones en su contra. Si no lo hace, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, sin perjuicio de poder intentar una nueva audiencia de conciliación, que deberá ser solicitada de mutuo acuerdo entre las partes.

NOTA: El aparte subrayado en azul fue declarado executable mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 22. Condena. En la sentencia que ponga fin al proceso de responsabilidad en contra del Estado, el juez o magistrado se pronunciará no sólo sobre las pretensiones de la demanda principal sino también sobre la

responsabilidad del agente llamado en garantía y la repetición que le corresponda al Estado respecto de aquél.

Cuando el proceso principal termine anormalmente, mediante conciliación o cualquier forma de terminación de conflictos permitida por la ley, se seguirá el proceso de llamamiento.

NOTA: El aparte subrayado en azul fue declarado exequible mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

CAPITULO IV

Medidas cautelares

Artículo 23. Medidas cautelares. En los procesos de acción repetición son procedentes las medidas de embargo y secuestro de bienes sujetos a registro según las reglas del Código de Procedimiento Civil. Igualmente, se podrá Decretar la inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro.

Para Decretar las medidas cautelares, la entidad demandante deberá prestar caución que garantice los eventuales perjuicios que se puedan ocasionar al demandado, en la cuantía que fije el juez o magistrado.

NOTA: Lo subrayado en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 24. Oportunidad para las medidas cautelares. La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, Decretará las medidas de inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, embargo y secuestro de bienes, que se hubieren solicitado.

NOTA: La parte subrayada en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 25. Embargo y secuestro de bienes sujetos a registro. A solicitud de la entidad que interponga la acción de repetición o que solicite el llamamiento en garantía, la autoridad judicial Decretará el embargo de bienes sujetos a registro y librará oficio a las autoridades competentes para que hagan efectiva la medida en los términos previstos en el Código de Procedimiento Civil.

El secuestro de los bienes sujetos a registro se practicará una vez se haya inscrito el embargo y siempre que en la certificación expedida por las autoridades competentes aparezca el demandado como su titular.

NOTA: La parte subrayada en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 26. Inscripción de la demanda respecto de bienes sujetos a registro. La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, antes de notificar la demanda o el auto que admita el llamamiento, debe oficiar a las autoridades competentes sobre la adopción de la medida, señalando las partes en conflicto, la clase de proceso y la identificación, matrícula y registro de los bienes.

El registro de la demanda no pone los bienes fuera del comercio pero quien los adquiera con posterioridad estará sujeto a lo previsto en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil. Si sobre aquellos se constituyen gravámenes reales o se limita el dominio, tales efectos se extenderán a los titulares de los derechos correspondientes.

En caso de que la sentencia de repetición o del llamamiento en garantía condene al funcionario, se dispondrá el registro del fallo y la cancelación de los registros de las transferencias de propiedad, gravámenes y limitaciones del dominio efectuados, después de la inscripción de la demanda.

NOTA: La parte subrayada en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 27. Embargo y secuestro de bienes no sujetos a registro. El embargo de bienes no sujetos a registro se perfeccionará mediante su secuestro, el cual recaerá sobre los bienes que se denuncien como de propiedad del demandado.

NOTA: La parte subrayada en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 28. Recursos. El auto que Resuelve sobre cualquiera de las medidas cautelares es susceptible de los recursos de reposición, apelación y queja de acuerdo con las reglas generales del Código Contencioso Administrativo.

NOTA: La parte subrayada en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 29. Causales de levantamiento de las medidas cautelares. La petición de levantamiento de medidas cautelares procederá en los siguientes casos:

1. Cuando terminado el proceso el agente estatal sea absuelto de la pretensión de repetición.

2. Cuando los demandados o vinculados al proceso presten caución en dinero o constituyan garantía bancaria o de compañía de seguros por el monto que el juez señale para garantizar el pago de la condena. Esta causal procederá dentro del proceso de repetición, del llamamiento en garantía, así como en el de ejecución del fallo.

NOTA: La parte subrayada en azul fue declarada exequible en su integridad mediante sentencia C-484 de 25 de junio de 2002, con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Artículo 30. Derogatoria del artículo 54 de la Ley 80 de 1993. Deróguese el artículo 54 de la Ley 80 de 1993.

Artículo 31. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Dada en Bogotá, D. C., a los tres (3) días de agosto de dos mil uno (2001).
El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Basilio Villamizar Trujillo.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 3 de agosto de 2001.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Rómulo González Trujillo.

Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001