

## CIRCULAR EXTERNA N°. 12

**Para:** Entidades públicas del orden nacional y territorial

**De:** **CESAR PALOMINO CORTÉS**

Director General

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-Coordinadora  
del Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

**Asunto:** Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con  
fines de repetición previsto en la Ley 678 de 2001<sup>1</sup> - **Actualización.**

**Fecha:** 10 NOV 2025

---

### 1. Introducción

#### 1.1 Competencia

De conformidad con la Ley 1444 de 2011<sup>2</sup> y el Decreto-Ley 4085<sup>3</sup> del mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y recuperación de dineros públicos por vía del medio de control de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición y, en ese orden, le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada defensa de los intereses de la Nación<sup>4</sup>.

Mediante el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023<sup>5</sup> -Plan de Desarrollo 2022-2026- "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*" se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar la eficacia de la política del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y

<sup>1</sup> «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».

<sup>2</sup> «Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones».

<sup>3</sup> «Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado».

<sup>4</sup> Ver: numeral 1º, artículo 6º del Decreto-Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1º del Decreto 2269 de 2019.

<sup>5</sup> «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida».

territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico. Este artículo asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la coordinación del Sistema.

Dicho Sistema fue reglamentado mediante el Decreto 104 del 28 de enero de 2025 «*Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones».*

Así, en virtud del artículo 2.2.3.2.4.1.5,<sup>6</sup> se establece el ámbito de aplicación y los actores que harán parte del SDJE, incluyendo todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico, abarcando todas las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado. El SDJE dispone unos deberes<sup>7</sup> para los actores de este, destacando la obligatoriedad de las entidades de «*2. Acatar e implementar los lineamientos, directrices, modelos, protocolos y demás herramientas que estén relacionados con las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado que expida la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*» y «*4. Atender las solicitudes, recomendaciones y las estrategias de litigio elaboradas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En caso de que la entidad pública se aparte de estos deberá justificarlo por escrito y comunicarlo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de su representante legal o el(la) funcionario(a) de nivel directivo que este delegue*».

## 1.2 Objetivo

Formular recomendaciones para el adecuado uso del llamamiento en garantía con fines de repetición<sup>8</sup>, con el propósito de que sirvan a las entidades destinatarias como insumo jurídico<sup>9</sup>, para el análisis y decisión sobre la procedencia de este instrumento jurídico, orientado a la protección del patrimonio público y a la promoción de los principios constitucionales de moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> «ARTÍCULO 2.2.3.2.4.1.5 Ámbito de aplicación y actores. Harán parte del SDJE todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico, y este abarcará todas las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado.»

<sup>7</sup> ARTÍCULO 2.2.3.2.4.3.1. Deberes de los actores del SDJE.

<sup>8</sup> Dentro de los insumos para la elaboración de este documento se encuentra los productos entregados en el marco del Contrato de Consultoría BID 019 de 2023, que tuvo como objeto: *implementar la estrategia de conocimiento de la Agencia sobre el uso y aplicación del llamamiento en garantía con fines de repetición y del medio de control de repetición, por parte de las entidades públicas, en el marco de los procesos y condenas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

<sup>9</sup> La Ley 2220 de 2022, en su artículo 120 previó que: *El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: (...) 8. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición. PARÁGRAFO 1. En aquellas entidades donde no exista la obligación de constituir comités de conciliación y no se haya hecho de forma facultativa, las funciones de que trata este artículo serán asumidas por el representante legal de la entidad.*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-374 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

### **1.3 Justificación**

La actualización del lineamiento establecido mediante la Circular No. 6 del 4 de marzo de 2024 obedece a la necesidad de brindar mayor claridad a las entidades destinatarias respecto de la aplicabilidad de la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición. Con este propósito, se ha optado por emitir un lineamiento específico que aborde dicha figura de manera exclusiva, incorporando lo ya expresado por esta entidad en la mencionada Circular en materia de llamamiento en garantía con fines de repetición y, además, algunos pronunciamientos del Consejo de Estado emitidos con posterioridad a la expedición de esta.

La expedición de esta circular es una medida necesaria para garantizar la adecuada aplicación del llamamiento en garantía con fines de repetición, promoviendo la protección del patrimonio público y la responsabilidad de los agentes estatales en el marco de los principios constitucionales y legales que rigen la función pública en Colombia. Este instrumento permitirá a las entidades públicas contar con directrices claras que faciliten el uso eficiente y razonable de esta figura jurídica.

Para los anteriores efectos, el documento estará dividido así: (i) generalidades del llamamiento en garantía con fines de repetición; (ii) recomendaciones para el ejercicio efectivo del llamamiento en garantía con fines de repetición y (iii) recomendaciones durante el desarrollo del proceso y con posterioridad a este y (iv) conclusiones.

## **I. GENERALIDADES DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN**

**1.1.** El llamamiento en garantía con fines de repetición es el instrumento procesal a través del cual las entidades públicas demandadas, mediante los medios de control de controversias contractuales, reparación directa nulidad y restablecimiento del derecho pueden solicitar dentro de estos que se declare la responsabilidad del/la agente, exagente o particular que cumple o cumplía funciones públicas<sup>11</sup> cuya acción u omisión pueda dar lugar a que el Estado responda.

**1.2.** A partir de lo anterior, se tiene que, dentro de los procesos mencionados se generan dos relaciones procesales diferentes. La primera entre el/la demandante y la entidad demandada y la segunda entre esta última y el/la llamado/a en garantía con quien existe o existió una relación legal o contractual.

---

<sup>11</sup> Según lo establecido en los artículos 1º y 19 de la Ley 678 de 2001.

En ese orden de ideas, se resuelven las pretensiones de la demanda que originaron el proceso de controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho y, en el evento de que se encuentre responsable a la entidad pública procede el análisis para determinar la eventual responsabilidad en el caso del llamamiento en garantía<sup>12</sup>.

**1.3.** Las entidades públicas están obligadas a solicitar el llamamiento en garantía con fines de repetición cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes<sup>13</sup>. Son los Comités de Conciliación, al interior de las entidades públicas, los competentes y responsables de determinar la procedencia o improcedencia de este instrumento<sup>14</sup>.

**1.4.** Si bien las entidades públicas también cuentan con el medio de control de repetición, como mecanismo para la recuperación de recursos públicos, no se puede perder de vista que el legislador estableció como primer instrumento para tal fin el llamamiento en garantía con fines de repetición, el cual al tramitarse dentro del proceso de responsabilidad representa grandes ventajas para las entidades en cuanto a lo probatorio y al eficiente uso del tiempo.

**1.5.** Con base en lo anterior, la invitación de esta Agencia es a que, en cumplimiento del mandato legal sobre la materia, se haga uso de este instrumento procesal que encuentra sustento normativo en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, la Ley 678 de 2001<sup>15</sup>, los artículos 142, inciso 2º y 225<sup>16</sup> de la Ley 1437 de 2011<sup>17</sup> y el ordinal 8º del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022<sup>18</sup>.

**1.6.** Tal y como se indica en la Circular Externa No. 06 de 2024 "Lineamiento para el uso adecuado del llamamiento en garantía con fines de repetición y el

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de marzo de 2012, radicado: 41001-23-31-000-1992-07003-01(20460), M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>13</sup> Ver: artículo 4º de la Ley 678 de 2001.

<sup>14</sup> Según lo establece el numeral 8, artículo 120 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>15</sup> La Ley 678 de 2001 desarrolló los aspectos sustanciales y procesales del medio de control de repetición y del llamamiento en garantía con fines de repetición, fue modificada por la Ley 2195 de 2022 "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones".

<sup>16</sup> Artículo 225. *Llamamiento en garantía*. Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado (...).

<sup>17</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

<sup>18</sup> También hacen parte del marco normativo de dicho instrumento jurídico: (i) el artículo 4º, ordinal 7º de la Ley 80 de 1993; (ii) el artículo 72 de la Ley 270 de 1996 y (iv) de manera adicional y según la fecha en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la condena, conciliación u otra forma de terminación del conflicto, pueden ser aplicables los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y el artículo 63 del Código Civil.

medio de control de repetición”, el llamamiento en garantía con fines de repetición, desarrollado en la Ley 678 de 2001, se diferencia del llamamiento en garantía contemplado en el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011.

En el llamamiento en garantía con fines de repetición, el sujeto contra el cual se ejerce dicho mecanismo procesal es un tercero, quien asume la posición de garante, con ocasión de una relación legal o contractual existente o que existió por la que está llamado/a responder<sup>19</sup>, sin que se mencione como requisito para su procedencia el dolo o la culpa grave<sup>20</sup>.

**1.7. El llamamiento en garantía con fines de repetición**, conforme se indicó en la Circular Externa No. 06 de 2024, antes citada, lo pueden solicitar: (i) la entidad directamente perjudicada, (ii) el Ministerio Público<sup>21</sup> o (iii) la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>22</sup>. A su vez, pueden ser llamados en garantía:

- El/la servidor/a o exservidor/a público/a.
- El particular investido/a de funciones públicas<sup>23</sup> que desplegó la acción u omisión por la que se demanda al Estado<sup>24</sup>, incluyendo al delegante en materia contractual<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Así lo indicó el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de octubre de 2020, radicado: 23001-23-33-000-2017-00051-01 (65719), M.P. María Adriana Marín y previamente ya lo había señalado en el auto del 7 de octubre de 2019, radicado: 50001-23-31-000-2012-00306-01 (61164), M.P Martha Nubia Velásquez Rico.

<sup>20</sup> En palabras del Consejo de Estado: *para la procedencia del llamamiento en garantía [previsto en el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo] es necesario afirmar tener un derecho legal o contractual para exigir a un tercero la reparación integral de un perjuicio que se llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia.* Sección Tercera, Subsección B, auto del 23 de octubre de 2019, radicado: 08001-23-33-004-2016-0712-01 (61372), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>21</sup> Ver artículo 19 de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 44 de la Ley 2195 de 2022.

<sup>22</sup> Cuando actúe como interviniente en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado, de conformidad con lo previsto en el literal f del parágrafo 1º del artículo 610 del Código General del Proceso.

<sup>23</sup> Para tales efectos, 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. El artículo 70 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) prevé que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. Con relación a este punto se pueden consultar las siguientes decisiones proferidas por el Consejo de Estado: sentencia del 10 de diciembre de 2018, radicado 41001-23-31-000-2010-00166-01 (60423), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico y auto del 6 de diciembre de 2016, radicado 05001-23-33-000-2012-00748-01 (55703), M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>24</sup> De acuerdo con lo previsto en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 678 de 2001 y la sentencia de la Corte Constitucional C-484 de 2002, del 25 de junio de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>25</sup> Ver: artículo 2, parágrafo 4º de la Ley 678 de 2001. Es preciso recordar que la normativa mencionada fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-372 del 15 de mayo de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño en la que concluyó que: *Cuando en materia contractual el delegante actúe con dolo o culpa grave en la producción del daño antijurídico, por el cual el Estado se haya visto obligado a reparar, la delegación no constituye un escudo de protección ni de exclusión de responsabilidad para aquél en materia de acción de repetición o llamamiento en garantía, así no aparezca formalmente como el funcionario que vinculó con su firma al Estado en la relación contractual o que lo representó en las diferentes etapas del proceso contractual. Todo lo contrario, si el delegante participó a título de dolo o culpa grave deberá ser vinculado en el proceso de acción de repetición o llamamiento en garantía para que responda por lo que a él corresponda en atención a las circunstancias fácticas de cada situación.*

- Los funcionarios y empleados judiciales<sup>26</sup>.
- Los/las herederos/as del/la llamado/a en garantía cuando este haya fallecido<sup>27</sup>.

**1.8.** El llamamiento en garantía con fines de repetición requiere de la acreditación de los siguientes presupuestos: (i) la relación legal, reglamentaria y contractual que vincula o vinculó a la persona llamada en garantía con la entidad pública demandada y (ii) la acción u omisión causa del daño respecto del cual se reclama la responsabilidad del Estado.

**1.9.** Las dificultades frente a la acreditación del dolo o la culpa grave se pueden generar, en algunos casos, al invocar las presunciones de dolo o culpa grave sin ser procedentes. Estas presunciones solo son aplicables cuando la conducta que dio origen al proceso nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales o reparación directa se cometió después de la vigencia de la Ley 678 de 2001, esto es, 4 de agosto de 2001<sup>28</sup>. En caso contrario, se aplica el criterio de dolo y culpa grave contemplado en el artículo 63 del Código Civil<sup>29</sup>.

**1.10.** De acuerdo con lo preceptuado en la normativa vigente, dentro de la audiencia de conciliación que se realice en el proceso de responsabilidad estatal también se pueden conciliar las pretensiones en contra del/la llamado/a en garantía. Si no se hiciera, el proceso de llamamiento en garantía continuará

---

<sup>26</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 270 de 1996.

<sup>27</sup> Con respecto a este punto, es preciso indicar que existe jurisprudencia reciente que avala que, se pueda presentar el llamamiento en garantía con fines de repetición en contra de los/as herederos/as (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1 de marzo de 2023, radicado: 54001233100020030060901 (67.682), M.P. Fredy Hernando Ibarra Martínez; sin embargo, también existen providencias de dicha Corporación que no avalan tal teoría, al considerar que vulnera en forma insuperable el derecho de defensa, pues solo el/la agente, exagerante o particular investido de función pública puede responder la demanda en su contra, solo él/ella puede dar cuenta de las funciones y de lo ocurrido o aportar las pruebas. También se utiliza como fundamento de la teoría expuesta que, las disposiciones del Código Civil que permiten perseguir el patrimonio del/la causante responsable de un daño no se cimenta en la culpa grave o el dolo y tampoco contemplan que una condena previa establezca la responsabilidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 18 de noviembre de 2021, radicado: 54001-23-31-000-2007-00149-01 (52710), M.P. Alberto Montaña Plata y del 23 de julio de 2023, radicado 11001032600020110007000 (42351), M.P. Martín Bermúdez Muñoz. No obstante, dada la naturaleza civil del llamamiento en garantía con fines de repetición, señalada en el artículo 2º de la Ley 678 de 2001, así como lo previsto en el artículo 2343 del Código Civil que señala que: *Es obligado a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos*, la recomendación está encaminada a que contra los herederos se pueda presentar el instrumento jurídico al que hace referencia este documento.

<sup>28</sup> Al respecto, se pueden consultar las siguientes decisiones que, si bien se profirieron en el marco del medio de control de repetición se considera que son aplicables al llamamiento en garantía con fines de repetición, dada la naturaleza de ambos instrumentos: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de abril de 2020, radicado: 25000-23-26-000-2006-01022-01 (42266), M.P. Martín Bermúdez Muñoz y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de abril de 2020, radicado: 11001-03-26-000-2013-00036-00 (46486), M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>29</sup> Igualmente, ha señalado el Consejo de Estado, Sección Tercera, entre otras, en la sentencia del 20 de noviembre de 2019, radicado: 25000-23-26-000-2006-00116-01(54866), M.P. María Adriana Marín, que junto al criterio de dolo y culpa grave del artículo 63 del Código Civil, se deben tener en cuenta: «(...) las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la Constitución Política acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos».

hasta culminar con la sentencia, a menos que se intente una nueva audiencia de conciliación, la cual debe ser solicitada de mutuo acuerdo por las partes<sup>30</sup>.

**1.11.** Igualmente, y de conformidad con lo señalado en el numeral precedente, existe la posibilidad de realizar acuerdos de pago una vez ejecutoriada la sentencia y en el marco del proceso de cobro coactivo. En ese orden de ideas, se puede condonar parte del capital, así como de los intereses, conforme a los preceptos dispuestos en el artículo 13-1 de la Ley 678 de 2001<sup>31</sup>.

**1.12.** Esta figura permite vincular al servidor público al proceso de responsabilidad patrimonial dentro del mismo litigio. En virtud de lo dispuesto por la Ley 678 de 2001, el juez debe pronunciarse sobre la responsabilidad del agente estatal en la misma sentencia en la que decide sobre la responsabilidad del Estado.

**1.13.** El llamamiento en garantía tiene como finalidad obtener el reembolso de lo pagado por el Estado cuando el daño ha sido causado por la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes. Esta figura puede aplicarse en el marco de relaciones legales o contractuales, siempre que concurran tres elementos: la existencia de una relación de garantía (legal o contractual), la demostración de una conducta dolosa o gravemente culposa, y la presentación de prueba sumaria que sustente dicha responsabilidad<sup>32</sup>.

**1.14.** Las entidades públicas<sup>33</sup> demandas a través de los medios de reparación directa, controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho son las primeras llamadas a ejercer el llamamiento en garantía con fines de repetición. En ese sentido, la Agencia ante las dificultades evidenciadas para su adecuado uso, encuentra pertinente emitir las siguientes recomendaciones encaminadas a fortalecer las etapas: (i) de análisis para la determinación de procedencia o improcedencia de dicho instrumento; (ii) de elaboración de los documentos de intervención respectivo y (iii) del proceso judicial.

## **II. RECOMENDACIONES PARA EL EJERCICIO EFECTIVO DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN**

En este apartado se reiteran recomendaciones previamente contenidas en la Circular Externa No. 06 de 2024, al tiempo que se incorporan nuevas orientadas

<sup>30</sup> Así fue previsto por el artículo 21 de la Ley 678 de 2001. Aunque la normativa que autoriza tal prerrogativa nada menciona frente a fórmulas, plazos para el pago, entre otros, se recomienda tomar como referente lo que al respecto establece el artículo 12 ibidem.

<sup>31</sup> Ver: artículo 13-1 de la Ley 678 de 2001, adicionado por el artículo 49 de la Ley 2195 de 2022.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de junio de 2025, Radicado 23-001-23-31-000-2012-00308-01, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>33</sup> A través de los/las apoderados/as designados/as y del Comité de Conciliación o del/la representante legal en los casos en que no exista la obligación de constituir dicho Comité y no se haya hecho de forma facultativa (Inciso 2º del artículo 4º de la Ley 678 de 2001 y ordinarios 7 y 8 y el parágrafo 1º del artículo 120 de la Ley 2220 de 2022).

a reforzar las inicialmente propuestas, en los siguientes aspectos: (i) recomendaciones para determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición; (ii) recomendaciones para elaborar la solicitud del llamamiento en garantía con fines de repetición y (iii) recomendaciones a tener en cuenta durante el desarrollo del proceso.

**(i) Recomendaciones para determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición:**

**1.** Previo a la contestación<sup>34</sup> de la demanda de reparación directa, controversias contractuales o nulidad y restablecimiento del derecho se debe determinar si procede o no el llamamiento en garantía con fines de repetición.

**2.** Debido a lo anterior, para que los/las apoderados/as rindan los informes de que trata el artículo 126 de la Ley 2220 de 2022 y diligencien la ficha de llamamiento en garantía incorporada en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado<sup>35</sup>, y el Comité de Conciliación decida sobre la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición se recomienda:

**2.1.** Revisar los hechos del caso para determinar la calidad del/la agente, exagente o particular que cumple o cumplió funciones públicas y las funciones y responsabilidades a su cargo, relacionadas directamente con las acciones u omisiones imputadas<sup>36</sup>.

**2.2.** Analizar si la conducta de las personas objeto del llamamiento en garantía es constitutiva de dolo o culpa grave<sup>37</sup>, para tal efecto, se recomienda tener en cuenta:

<sup>34</sup> Al respecto, consultar los artículos 172 y 175 de la Ley 1437 de 2011, modificados por la Ley 2080 de 2021.

<sup>35</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.3.4.1.10. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 2º del Decreto 104 de 2025, que contiene las responsabilidades del rol de abogados(as) que representen a la entidad en eKOGUI, señala que le corresponde a los/as apoderados/as, entre otras, *Diligenciar y actualizar las fichas que se presentarán para estudio en los comités de conciliación, según los instructivos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expida para tal fin*. Con respecto a este tema la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuenta con el instructivo del módulo Comité de Conciliación en el que recoge las funciones de los distintos perfiles del eKOGUI.

<sup>36</sup> El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 24 de enero de 2019, radicado: 68001-23-31-000-2000-02512-01(47282), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E), en este caso encontró que de las tres personas contra las cuales se había presentado el medio de control de repetición frente a una de ellas no fue posible determinar su calidad de servidor público durante el proceso de reclutamiento del soldado, de ahí la importancia de que se tengan claros los hechos del caso en concreto.

<sup>37</sup> Si bien con la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 2195 de 2022 a la Ley 678 de 2001, no se exige prueba sumaria de la actuación dolosa o gravemente culposa del/la llamado/a en garantía con fines de repetición, sí se sugiere que en el estudio de procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición se analice el elemento subjetivo del dolo o la culpa grave, pues de esta manera el/la juez/a contará con mayores elementos al momento de revisar la solicitud realizada por la entidad. Con respecto al dolo y la culpa grave el Consejo de Estado ha dicho que: *el dolo requiere que el juez de la repetición constate que el servicio del Estado fue transgredido de manera consciente y voluntaria, es decir, con conocimiento de la irregularidad del comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas que ello implica. Por el contrario, la culpa grave presenta una ausencia del aspecto volitivo en la actuación desplegada, pues, a pesar de que esta pueda llegar a ser consciente, el funcionario no busca o quiere realizar un hecho ajeno a*

No.	RECOMENDACIÓN
1.	Cuál es la norma jurídica sustancial aplicable al caso. Si se trata de conductas ejecutadas antes de que entrara en vigor la Ley 678 de 2001 debe aplicarse el criterio de dolo y culpa grave contemplado en el artículo 63 del Código Civil, en armonía con lo señalado en los artículos 6, 121, 122, 124 de la Constitución Política <sup>38</sup> . Por otro lado, si se trata de conductas ejecutadas en vigencia de la Ley 678 de 2001, se pueden alegar las presunciones de dolo o culpa grave que estableció dicha norma. Finalmente, si se trata de conductas ejecutadas durante el tiempo en que entró en vigor la Ley 2195 de 2022 <sup>39</sup> , se pueden alegar las presunciones que agregó y modificó dicha norma <sup>40</sup> .
2.	Que, en caso de dolo, el comportamiento debe estar dirigido a causar daño, y en caso de culpa grave, el daño debe ser consecuencia de una negligencia, imprudencia o impericia que excluya toda justificación, no solo puede ser ajeno a derecho. Por lo tanto, no cualquier conducta, así fuere errada, compromete la responsabilidad de los/las sujetos activos de este instrumento jurídico <sup>41</sup> .
3.	Si la conducta objeto de reproche está incluida dentro de alguna o algunas de las presunciones legales de dolo o culpa grave previstas en los artículos 5º <sup>42</sup> y 6º <sup>43</sup> de la Ley 678 de 2001, respectivamente <sup>44</sup> .

*las finalidades del servicio prestado.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, radicado: 18001-23-31-000-2009-00001-01 (62110), M.P. María Adriana Marín.

<sup>38</sup> Es relevante esta precisión, debido a que la jurisprudencia ha identificado como un error en el que incurren algunas entidades públicas invocar la configuración de alguna de las presunciones cuando en realidad ello no es cierto, porque los hechos o conductas se cometieron antes de la entrada en vigor de la Ley 678 de 2001. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 3 de abril de 2020, radicados: números internos 25000-23-26-000-2006-01022-01(42266) y 11001-03-26-000-2013-00036-00(46486), M.P. Martín Bermúdez Muñoz. Igualmente, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de abril de 2019, radicado: 25000-23-26-000-2004-00119-01 (62248), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>39</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

<sup>40</sup> De acuerdo con en el artículo 5º de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022, se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas: 1. que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o por falta y falsa motivación; 2. haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado; 3. haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial; 4. obrar con desviación de poder. Igualmente, el artículo 6º de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, dispuso que se presumirá que 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.

<sup>41</sup> Así lo indicó el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 4 de diciembre de 2020, radicado: 25000-23-26-000-2005-02594-01(41780), M.P. Alberto Montaña Plata.

<sup>42</sup> Modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022: 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. Que el acto administrativo haya sido declarado nulo por desviación de poder, indebida motivación, o falta de motivación, y por falsa motivación.
2. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
3. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia contrario a derecho en un proceso judicial.
4. Obrar con desviación de poder.

<sup>43</sup> Modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022: se presumirá que 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.

<sup>44</sup> Por ejemplo, en sentencia del 11 de abril de 2019, número interno 62248, la Subsección A, Sección Tercera del Consejo de Estado, sentencia del 11 de abril de 2019, radicado: 25000-23-26-000-2004-00119-01

No.	RECOMENDACIÓN
4.	Si los hechos no están contemplados dentro de las presunciones de los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 tener en cuenta que aquellas son un catálogo de eventos no taxativos en los cuales se configura el dolo o la culpa grave, es decir, pueden presentarse otras situaciones que no están contempladas dentro de tales disposiciones, pero que dan lugar a la presentación del llamamiento en garantía con fines de repetición <sup>45</sup> .
5.	Que los argumentos deben exponerse con suficiente claridad y precisión, así, por ejemplo, si la conducta que da lugar al llamamiento en garantía se enmarca en alguna de las presunciones de dolo o culpa grave, esta se debe señalar de manera expresa, dado que, si bien el juez puede enmarcar la motivación de la demanda en una de las presunciones previstas en la normativa <sup>46</sup> , no debe dejarse en cabeza del/la juez esta responsabilidad.
6.	Las características particulares del caso, la responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6º y 91 de la Constitución Política) y la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos <sup>47</sup> .
7.	Si la conducta fue dolosa o gravemente culposa, porque las dos no se pueden invocar de forma conjunta. El Consejo de Estado ha entendido que, podría considerarse confuso y contrario a las garantías constitucionales del/la llamado/a e impedir o afectar su defensa <sup>48</sup> , a menos que, una se formule como principal y las otras como subsidiarias. Cabe precisar que el dolo <i>implica el "querer" el resultado dañoso, mientras que dentro de la redacción de la culpa grave se omite el aspecto volitivo</i> <sup>49</sup> .

(62248), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico aplicó el artículo 63 del Código Civil, debido a que los hechos que dieron lugar a la condena en reparación directa ocurrieron el 14 de septiembre de 1991, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 678 de 2001. Con respecto a las presunciones señaladas en los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que *corresponden a las denominadas iuris tantum, esto es, que pueden ser desvirtuadas probatoriamente. No se constituyen, por tanto, en un juicio anticipado del legislador sobre la responsabilidad patrimonial del demandado, sino en herramientas que permiten facilitar la actividad probatoria e involucran al demandado en la carga demostrativa, con la finalidad de que sea posible establecer la verdad material en este tipo de casos.* Subsección B, sentencia del 1 de junio de 2020, radicado: 11001-33-31-000-2008-00518-01(49538), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de agosto de 2019, radicado: 41001-23-31-000-2005-00883-01(51162), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En estos casos, al no operar las presunciones, en la providencia mencionada se indicó que: *se deberán describir las conductas constitutivas y, desde luego, acreditarse adecuadamente.*

<sup>46</sup> Sobre el particular se pueden consultar las siguientes decisiones, en las que se indica que, aunque en la demanda no se identifique de manera expresa uno de los supuestos que hacen presumir el dolo o la culpa grave, a partir de los argumentos presentados, el juez puede enmarcar la motivación en alguno de tales supuestos: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de agosto de 2019, radicado: 41001-23-31-000-2005-00883-01(51162), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de enero de 2019, radicado: 15001-23-33-000-2016-00344-01(60952), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1 de marzo de 2018, radicado: 17001-23-31-000-2013-00047-01(52209), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>47</sup> Al respecto se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, radicado: 18001-23-31-000-2009-00001-01(62110), M.P. María Adriana Marín.

<sup>48</sup> Así lo sostuvo el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, radicado: 18001-23-31-000-2009-00001-01 (62110), M.P. María Adriana Marín y sentencia del 31 de enero de 2019, radicado: 15001-23-33-000-2016-00344-01 (60952), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Así no se trate de una postura unánime, pero en la Sección Tercera del Consejo de Estado se considera que calificar la conducta como dolosa o gravemente culposa sin distingo desconoce la garantía del demandado de responder a una imputación clara, imposibilitándolo de plantear una defensa adecuada.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, radicado: 18001-23-31-000-2009-00001-01 (62110), M.P. María Adriana Marín. En esta decisión también se indicó que: *las definiciones tanto de dolo como de culpa grave, en los términos de la Ley 678 de 2001, como sustento de las imputaciones que se realizan a los funcionarios públicos, se aparta de los conceptos de otras especialidades,*

No.	RECOMENDACIÓN
8.	Si el caso concreto permite una doble atribución de la conducta respecto de cada actuación desplegada o si la conducta amerita varias imputaciones de ese tipo, se deberán plantear las pretensiones de manera subsidiaria <sup>50</sup> , manteniendo la precisión y carga argumentativa de cada conducta imputada, distinguiendo entre la conducta principal y la subsidiaria.

**3.** Evaluar la pertinencia y conveniencia de solicitar las medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes, a la luz de lo previsto en la Ley 678 de 2001, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso<sup>51</sup>. Si se niegan las medidas cautelares solicitadas, la entidad puede presentar recurso de apelación de acuerdo con las reglas generales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>52</sup>.

**(ii) Recomendaciones para elaborar la solicitud del llamamiento en garantía con fines de repetición:**

**1.** La solicitud debe ser clara, suficiente, precisa en relación con la responsabilidad del/la llamado/a en garantía y cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 162 y 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Adicionalmente, al elaborar la solicitud respectiva se recomienda:

**1.1.** Designar al/la agente, exagente estatal o particular -persona natural o jurídica- y a sus representantes, cuando fuere el caso, e indicar de forma clara y precisa sus funciones, responsabilidades y compromisos institucionales.

**1.2.** Señalar con precisión y claridad la pretensión, esto es, que se declare responsable al llamado o llamada en garantía con fines de repetición. La declaratoria de responsabilidad deberá invocarse en todos los casos por dolo o por culpa grave, separadamente, con posibilidad de formularse como principal y subsidiaria, con el fin de respetar las garantías constitucionales del/la llamado/a<sup>53</sup>.

---

como la penal o la civil. Por esta razón, no existe motivo alguno para llenar, desde una perspectiva analógica, las definiciones de dolo y culpa grave, pues la norma especial las estableció de forma integral y expresa.

<sup>50</sup> Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, radicado: 18001-23-31-000-2009-00001-01 (62110), M.P. María Adriana Marín.

<sup>51</sup> Al respecto son aplicables las reglas previstas en los artículos 23 a 29 de la Ley 678 de 2001, 588 a 597 del Código General del Proceso.

<sup>52</sup> Ver artículos 28 de la Ley 678 de 2001 y 243 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>53</sup> Frente a la posibilidad de formular el dolo y la culpa grave como principal y subsidiaria se pronunció el: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, radicado: 18001-23-31-000-2009-00001-01 (62110), M.P. María Adriana Marín.

**1.3.** Exponer los hechos y fundamentos de derecho que sustentan el llamamiento en garantía<sup>54</sup>, con el fin de establecer los extremos y elementos de la relación sustancial que se solicita sea definida por el/la juez/a<sup>55</sup>. Los fundamentos de derecho deben comprender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que asignaron al/la citado/a las funciones generadoras de las responsabilidades y los compromisos vulnerados<sup>56</sup>.

**1.4.** Advertir que, los hechos o juicios de reproche relatados en la solicitud de llamamiento en garantía con fines de repetición no pueden tomarse como hechos confesados en contra de la entidad pública llamante ni mucho menos como un allanamiento a las pretensiones de la demanda inicial, con el fin de evitar que el juzgador extraiga una confesión en perjuicio de los intereses de la entidad<sup>57</sup>.

**1.5.** Justificar de dónde surge la facultad de la entidad demandada de exigir<sup>58</sup>, vía llamamiento en garantía, el reembolso del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que, eventualmente, se profiera en su contra<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Estos hechos se plantean con independencia de los hechos que dan lugar a la demanda en contra de la entidad (reparación directa, controversias contractuales o nulidad y restablecimiento del derecho). El Consejo de Estado, al resolver el llamamiento en garantía con fines de repetición, en el marco de una reparación directa por privación injusta de la libertad, en contra de una fiscal que impuso una medida de aseguramiento dentro de una investigación penal, la cual, fue precluida, señaló que: *los fundamentos de la acción de reparación directa no constituyen la justificación para una repetición en contra del agente, dado que se trata de acciones distintas, cuyo fundamento fáctico y probatorio también es diferente. (...) la Sala echa de menos un mínimo de precisión y rigor argumentativo en la solicitud presentada por la entidad, dado que la posibilidad de presentar el llamamiento en garantía con fines de repetición no la exime de la carga mínima de señalar los hechos en que sustenta su petición, la cual no puede ser trasladada al juez, en virtud del principio de justicia rogada que rige en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...) la preclusión la investigación penal no significa, por si sola, que la fiscal que adelantó el proceso penal actuara con la intención de causar el daño reconocido en la acción de reparación directa, o con una negligencia tal que amerite una condena en su contra.* Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 4 de diciembre de 2020, radicado: 25000-23-26-000-2005-02594-01 (41780), M.P. Alberto Montaña Plata.

<sup>55</sup> El Consejo de Estado también ha indicado que es importante exponer los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta el llamamiento en garantía con fines de repetición, dado que, de esta manera se ofrece *un fundamento fáctico y jurídico mínimo del derecho legal o contractual en que se apoya el llamamiento, en orden a que la invocación de ese instrumento procesal sea serio, razonado y responsable y, al propio tiempo, se garantice el derecho de defensa de la persona que sea citada en tal condición al proceso.* Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de octubre de 2020, radicado: 23001-23-33-000-2017-00051-01 (65719), M.P. María Adriana Marín. Asimismo, en la misma providencia señaló que, aunque de acuerdo con el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011 para que sea procedente el llamamiento en garantía basta con la afirmación de tener *un derecho legal o contractual para exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que se llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que se tuviere que hacer como resultado de la sentencia; no obstante, esto no quiere decir que en la petición de vinculación no se tenga que argumentar en forma seria y justificada la razón por la que se está llamando a un tercero al proceso (...).*

<sup>56</sup> Si los hechos sucedieron en vigencia de la Ley 678 de 2001 se debe acudir a sus disposiciones para sustentar la conducta, dolosa o gravemente culposa del/la agente, exagerante sin perjuicio de que, dada la estrecha afinidad y el carácter patrimonial que se le imprime a la responsabilidad del llamado se acuda también al Código Civil y a los elementos doctrinarios y jurisprudenciales relativos a la responsabilidad de los gestores de intereses ajenos, sistemáticamente compatibles con la Ley 678, con los fundamentos constitucionales que estructuran la función pública, esto es con los artículos 6, 121, 122, 124 del ordenamiento superior.

<sup>57</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 176 y 217 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>58</sup> Esta facultad puede derivarse de la Constitución, la ley o un contrato.

<sup>59</sup> Ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de octubre de 2020, radicado: 23001-23-33-000-2017-00051-01 (65719), M.P. María Adriana Marín.

**2.** Solicitar las pruebas que la entidad pretende hacer valer y aportar las que tiene en su poder. Las pruebas deben demostrar particularmente:

**2.1.** La calidad del/la agente, exagente o particular que está siendo llamado/a y las funciones y responsabilidades asignadas o convenidas, relacionadas directamente con las acciones u omisiones imputadas<sup>60</sup> y, en consecuencia, el vínculo legal o contractual existente.

**2.2.** El dolo o la culpa grave. Aunque con la modificación introducida por la Ley 2195 de 2022 no se requiere probar sumariamente el dolo o la culpa grave, se recomienda que, cuando ello sea posible, se presenten las pruebas que acreditan tal elemento subjetivo<sup>61</sup>, para tal efecto, la entidad debe anexar a la contestación de la demanda los elementos de prueba que tiene en su poder y solicitar que se practiquen, en las oportunidades correspondientes, las que sean conducentes, pertinentes y útiles.

**2.3.** Allegar o solicitar en su integridad, cumpliendo las reglas que permitan la contradicción<sup>62</sup>, las decisiones y actuaciones adelantadas en otros procesos o actuaciones (administrativas, penales y disciplinarias) en donde se investigaron los mismos hechos objeto del llamamiento en garantía, que tengan nexo o vínculo con la conducta del/la agente, exagente o particular que cumple o cumplía funciones públicas<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Con relación a este punto, es pertinente citar una decisión del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 24 de enero de 2019, radicado: 68001-23-31-000-2000-02512-01 (47282), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico que, aunque fue proferida en un proceso de repetición puede aplicarse para el llamamiento en garantía con fines de repetición dado el objeto de ambos instrumentos jurídicos. En tal decisión, dicha Corporación consideró que no existía prueba que acreditará la calidad de servidor público de uno de los demandados, razón por la cual, no era procedente continuar con el estudio de los demás requisitos de procedibilidad de tal medio de control, con lo que, se pone de presente la necesidad de que esté acreditada la calidad del sujeto que se vincula. Adicionalmente, frente a las funciones de los otros dos demandados encontró que, pese a estar probada la calidad de servidores públicos, la entidad no aportó prueba que permitiera evidenciar las funciones desempeñadas por dichos servidores y su relación con los hechos objeto de la condena. Todo lo anterior, llevó a que se recordara que: *esta Corporación ha insistido en la diligencia que se debe observar para la presentación de este tipo de demandas, máxime cuando se encuentran de por medio recursos públicos cuyo reintegro se pretende.*

<sup>61</sup> Ver: artículo 44 de la Ley 2195 de 2022. En este caso se sugiere tener en cuenta las recomendaciones que sobre la materia se hacen en el acápite denominado: *Recomendaciones para determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.*

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de abril de 2019, radicado: 25000-23-26-000-2004-00119-01 (62248), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En este caso fueron trasladadas, por petición de la parte actora, como pruebas el proceso ordinario de reparación directa, así como pruebas documentales y testimoniales recolectadas en los procesos penales y disciplinarios adelantados por la Policía Nacional.

<sup>63</sup> Con relación a la prueba trasladada el Consejo de Estado ha señalado que: *debe cumplir con los requisitos previstos en la normativa procesal vigente –artículo 185 del Código de Procedimiento Civil–, es decir, que hubiere sido solicitada en el proceso contencioso administrativo por la parte contra la cual se aduce o que hubiere sido practicada con audiencia de esta, pues, de lo contrario, no podría ser valorada en el proceso al cual se traslada. (...) cuando el traslado de las pruebas fue solicitado por ambas partes, aquellas pueden ser valoradas aun cuando hubieren sido practicadas sin su citación o su intervención en el proceso original y sin su ratificación en el proceso contencioso administrativo, porque, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que una prueba haga parte del acervo probatorio, para luego, en el*

**2.4.** Hacer uso de cualquiera de los medios probatorios previstos en la normativa procesal colombiana, dado que, en nuestro ordenamiento jurídico no existe tarifa legal<sup>64</sup>.

**2.5.** Considerar que una decisión judicial previa relacionada con el llamamiento en garantía puede producir efectos de cosa juzgada, los cuales podrían obstaculizar el ejercicio posterior de una acción de repetición por parte de la entidad<sup>65</sup>.

**(iii) Recomendaciones durante el desarrollo del proceso y con posterioridad a este:**

Presentada la solicitud de llamamiento en garantía con fines de repetición, se recomienda a las entidades públicas:

**1.** Interponer recurso de reposición, en subsidio de apelación contra el auto que niega el llamamiento en garantía con fines de repetición, de acuerdo con lo previsto en los artículos 243 y 244<sup>66</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**2.** Hacer un uso adecuado de los alegatos de conclusión, los cuales no constituyen una oportunidad para reformar o adicionar la demanda, pero sí son un momento procesal idóneo que le permite a la entidad pública reiterar que:

**2.1.** El debate probatorio compromete al/la llamado/a en garantía en las conductas descritas en la solicitud y que están probados los elementos requeridos por el ordenamiento jurídico.

**2.2.** El/la llamado/a contó con las garantías constitucionales, en particular conoció los cargos formulados y ejerció sin restricciones su derecho de defensa.

---

evento de resultar desfavorable a sus intereses, invocar las formalidades legales para su inadmisión. Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de agosto de 2019, radicado: 41001-23-31-000-2005-00883-01 (51162), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Sobre las pruebas trasladadas, también se puede consultar la sentencia del 11 de abril de 2019, del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, radicado: 25000-23-26-000-2004-00119-01 (62248), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>64</sup> Por ejemplo, podrá presentar, entre otros, dictámenes periciales en los que el/la experto/a técnico/a dictamine sobre aspectos técnicos relacionados con el actuar de la persona llamada en garantía, al margen del proceso en el que se busca la declaratoria de responsabilidad o la nulidad y restablecimiento del derecho, testimonios por fuera de audiencia, actos administrativos, decisiones penales o disciplinarias por medio de las cuales se sancionó al llamado por hechos relacionados, asignación de funciones y la hoja de vida en la que conste los estudios y experiencia que lo hacían una persona capaz e idónea para el desempeño de las funciones. Si se analizan las anotaciones de las hojas de vida, además de estas, se deben aportar todas las actuaciones que le dieron origen y las que ejecutaron las órdenes.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de julio de 2025, expediente 19001-23-33-000-2015-00228-03, M.P. Fredy Ibarra Martínez.

<sup>66</sup> De acuerdo con lo previsto en el ordinal 1º de dicho precepto.

- 3.** Proponer formulas conciliatorias, 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<sup>67</sup>.
- 4.** Hacer seguimiento al proceso y atender todos los trámites y actuaciones correspondientes, por ejemplo, estar pendiente de si el demandante o el/la llamado/a en garantía interpusieron el recurso de apelación contra la sentencia, para pronunciarse respecto de los reparos concretos que formularon los/las apelantes<sup>68</sup> y si el auto que admitió el llamamiento en garantía fue notificado en debida forma, para evitar la frecuente nulidad procesal por indebida notificación.
- 5.** Valorar la viabilidad de interponer el recurso de apelación, en los términos de los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si la sentencia es desfavorable a la entidad. En el evento de que, considere que no es viable presentar la apelación dejar constancia argumentada y soportada en el expediente que reposa en la entidad. La valoración de la procedencia del recurso se podrá analizar en conjunto con el Comité de Conciliación.
- 6.** Proferida sentencia condenatoria en contra del/la llamado/a en garantía con fines de repetición, sin que este/a la haya cumplido, la entidad pública deberá hacer uso de las herramientas que el ordenamiento jurídico prevé para perseguir y hacer efectivo el crédito exigible a su favor<sup>69</sup> sin incluir los intereses de mora o de plazo por el pago tardío de la entidad al tercero que resultó afectado con la actuación u omisión del Estado, toda vez que estos están a cargo de la entidad por la demora en el cumplimiento de la obligación<sup>70</sup>.
- 7.** Tener en cuenta que es posible realizar acuerdos de pago en los cuales se condone parte del capital y de los intereses<sup>71</sup>, conforme a los preceptos del

<sup>67</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 678 de 2001.

<sup>68</sup> De conformidad con el ordinal 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>69</sup> Esto es, proceso ejecutivo o de cobro coactivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, que al tenor señala: *Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.* Lo anterior, en concordancia con lo previsto en el Título VIII, artículo 823 y siguientes del Estatuto Tributario.

<sup>70</sup> En concreto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de enero de 2019, radicado: 15001-23-33-000-2016-00344-01 (60952), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico manifestó: (...) la Sala ha indicado que la persona que es declarada responsable a título de dolo o de culpa grave en una demanda de repetición no está obligada a pagar los intereses que se pudieren causar desde la ejecutoria de la condena y hasta su pago final, porque estos son atribuibles a la demora de la entidad en cumplir la obligación.

<sup>71</sup> Según lo dispone el parágrafo del artículo 49 de la Ley 2195 de 2022.

artículo 13-1 de la Ley 678 de 2001, adicionado por el artículo 49 de la Ley 2195 de 2022<sup>72</sup>.

**8.** Vincular al agente estatal desde el inicio del proceso, para definir su responsabilidad en la sentencia y verificar si se configuró la cosa juzgada al haberse definido la responsabilidad del agente<sup>73</sup>.

**9.** Determinar y verificar la existencia de una relación jurídica o contractual entre la entidad estatal y el agente llamado en garantía, que sirva de fundamento para el llamamiento, evitando formulaciones abstractas y estableciendo de manera concreta los hechos relevantes, los elementos probatorios que sustenten la imputación de dolo o culpa grave, así como el respectivo título de imputación, con el fin de garantizar el respeto al debido proceso<sup>74</sup> y la solidez jurídica de la actuación.

#### **IV. CONCLUSIONES**

**1.** Las entidades públicas demandadas a través de los medios de control de reparación directa, controversias contractuales y nulidad y restablecimiento del derecho están en la obligación de analizar la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición y realizar la respectiva solicitud cuando sea procedente. Este análisis debe realizarse con rigor jurídico y probatorio, pues no se puede dejar pasar esta instancia procesal, so pretexto de que, en caso de que la entidad resulte condenada y pague la indemnización correspondiente cuenta con el medio de control de repetición.

**2.** Es necesario fortalecer la etapa probatoria y los argumentos que sustentan el llamamiento en garantía con fines de repetición, toda vez que, no se trata de presentar dicho instrumento jurídico únicamente para cumplir con una obligación

---

<sup>72</sup> a) Si el sujeto de repetición devenga entre 0 y 10 SMLMV y tiene un patrimonio igual o inferior a 150 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 65% del capital de la condena.

b) Si el sujeto de repetición devenga entre 10 y 15 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 150 SMLMV e igual o inferior a 250 SMLMV podrá llegar a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 75% del capital de la condena.

c) Si el sujeto de repetición devenga entre 15 y 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 250 SMLMV e igual o inferior a 300 SMLMV podrá llegar a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 85% del capital de la condena.

d) Si el sujeto de repetición devenga más de 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio igual o a 300 SMLMV podrá llegar a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 95% del capital de la condena.

**PARÁGRAFO.** Se podrá realizar una condonación de intereses del 100% si el sujeto de repetición realiza el pago en un término máximo de un año después de la ejecutoria de la sentencia, hasta en un 50% si realiza el pago en un término máximo de 2 años, y hasta en un 30% si realiza el pago dentro de un término máximo de 3 años. Esta condonación se podrá aplicar a las conciliaciones judiciales y extrajudiciales dispuestas en los Artículos 12 y 13 de esta Ley.

<sup>73</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de julio de 2025, expediente 19001-23-33-000-2015-00228-03, M.P: Fredy Ibarra Martínez.

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de junio de 2025, Radicado 23-001-23-31-000-2012-00308-01, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

legal, pues ello, puede llevar a que el Estado incurra en mayores gastos al tener que abordar un proceso en el que las pretensiones no serán favorables a él.

**3.** Se debe realizar un análisis riguroso sobre la procedencia de las medidas cautelares, para garantizar que en los casos en que el fallo sea favorable para el Estado, este no se torne ineficaz ante la falta de recursos del/la responsable de cumplirlo. De llegarse a decretar la/s medida/s solicitada/s se recomienda extremar la agilidad para el pago de la condena impuesta, para adelantar la ejecución en un término prudencial, al igual que si la medida cautelar se decretó en el marco del medio de control de repetición; en cuanto, prolongar las restricciones que comportan las medidas cautelares, podría configurar abuso del derecho.

**4.** El llamamiento en garantía permite establecer, dentro de un mismo proceso, la responsabilidad del Estado y del agente estatal cuando hay dolo o culpa grave. Una vez definida dicha responsabilidad, la cosa juzgada impide que se vuelva a juzgar por los mismos hechos. Por tanto, no procede iniciar una acción de repetición si en el proceso principal ya se determinó la responsabilidad del agente estatal<sup>75</sup>.

**5.** En el marco del llamamiento en garantía con fines de repetición, la Ley 2195 de 2022 modificó los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, fortaleciendo las presunciones de **dolo** y **culpa grave** en la conducta de los agentes del Estado. Estas presunciones permiten iniciar la acción de repetición sin necesidad de pruebas adicionales cuando se configuran situaciones como nulidad del acto administrativo por desviación de poder, sanciones disciplinarias o penales a título de dolo, o infracciones graves a la ley<sup>76</sup>.

Cordialmente,



**CESAR PALOMINO CORTÉS**  
Director General

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón/Directora DPE  
Revisó: Alie Rocio Rodriguez Pineda/ Jefe OAJ/ Liliana Palacio Álvarez/ Experto DPE  
Proyectó: Yosira Alejandra Daza Gullo/Gestor DDF

<sup>75</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de julio de 2025, expediente 19001-23-33-000-2015-00228-03, M.P: Fredy Ibarra Martínez.

<sup>76</sup> Artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, modificados por la Ley 2195 de 2022.

