

735

20193

1

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**

**Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Actor: NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD D.A.S.

Demandado: LUIS ENRIQUE MONTENEGRO RINCO

Asunto: Acción de Repetición

Atendiendo la prelación dispuesta por la Sala en sesión de 5 de mayo de 2005, según consta en acta No 15, se decide en única instancia la demanda que, en ejercicio de la acción de repetición regulada en la Ley 678 de 2001, interpuso el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., contra el ex - director del mismo Luís Enrique Montenegro Rinco.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Las pretensiones**

El 15 de abril de 2002, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de repetición, el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., formuló demanda en contra del General en retiro Luís Enrique Montenegro Rinco, para que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“1° Que se declare que el señor Luís Enrique Montenegro Rinco es responsable a raíz de la declaración judicial del Consejo de Estado de fecha 25 de enero de 2001, proceso No 1429/2000, que confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 17 de febrero de 2000, por la cual se declaró la nulidad de la resolución No 1178 del 30 de mayo de 1997, proferida por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad, mediante la cual se declaró insubsistente el nombramiento de Jefe de la Unidad 117-20, de la Planta Global Área Dirección Superior, asignada a la unidad de Asuntos Disciplinarios, dependiente de la Oficina de inspección General, en la persona de **TATIANA FRANCO CARDONA**.



2  
11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

“2° Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al señor Luis Enrique Montenegro Rinco con cédula de ciudadanía 17.095.853 de Bogotá, al pago a favor de la Nación – Departamento Administrativo de Seguridad, la suma de CIENTO CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SEIS MIL (sic) PESOS, (151.289.706.00), correspondiente al valor total que la entidad que represento canceló en cumplimiento de la Sentencia señalada en el numeral anterior, de acuerdo a la resolución 0214 de 20 de junio de 2001, proferida por el Departamento Administrativo de Seguridad.

“3° Que se declare que la providencia que ponga fin a este proceso, sea de aquellas que reúne los requisitos exigidos en los artículos 68 del C.C.A. y 488 del C.P.C., en la que conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, a fin de que preste mérito ejecutivo.

“4° El monto de la condena que se profiera contra el señor LUIS ENRIQUE MONTENEGRO RINCO, deberá actualizarse hasta el monto del pago efectivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo

“5° Que se ordene al demandado a pagar los intereses moratorios desde la fecha de la ejecutoria del fallo, conforme a lo establecido en la sentencia C-188/99 proferida por la H Corte Constitucional, que modificó el artículo 177 del C.C.A.

## 2. Fundamentos de hecho

En la demanda se narraron, en esencia, los siguientes hechos:

Que el ciudadano demandado, en su calidad de Director del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., mediante Resolución 1178 de 30 de mayo de 1997, declaró insubsistente el nombramiento de la señora Tatiana Franco Cardona, quien para ese entonces se desempeñaba en el cargo de Jefe de Unidad 117 – 20 de la Planta Global Área de Dirección Superior.

Que el mencionado ciudadano instauró demanda en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, proceso del cual en primera instancia conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante sentencia de 17 de febrero de 2000 declaró la



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

nulidad del acto administrativo por medio del cual se declaró insubsistente su nombramiento.

Que contra la anterior providencia interpuso recurso de apelación, la cual fue confirmada por la Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia de 25 enero de 2001, con fundamento en que se configuró una desviación de poder por parte del demandado, toda vez que el mismo le imputó responsabilidad a la señora Franco Cardona por el incumplimiento de la orden de traslado de una secretaria, cuando no tenía ella ninguna facultad para adelantar el mismo, situación que se le puso en conocimiento y a pesar de lo cual procedió a declararla insubsistente, razón por la que encontró acreditado que obró con abuso de poder y con móviles distintos a las necesidades del buen servicio.

Que en cumplimiento de las anteriores decisiones judiciales la entidad demandante profirió la Resolución No 214 de 20 de junio de 2001, mediante la cual ordenó el pago de la suma 151'289.706, a favor de la señora Tatiana Franco Cardona

### **3. Admisión y notificación de la demanda**

Mediante auto de 21 de junio de 2002 se admitió la demanda y se ordenó notificar personalmente al señor Luís Enrique Montenegro.

### **4. La oposición del demandado**

El demandado, mediante escrito presentado el 22 de septiembre de 2005, contestó oportunamente la demanda y se opuso a las pretensiones, coincidió con algunos hechos y discrepó de otros.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Una vez precisó el contenido del principio de legalidad y los conceptos de discrecionalidad, culpa grave y dolo, manifestó que de conformidad con los mismos y con las normas que rigen las competencias del Director del Departamento Administrativo de Seguridad, la declaratoria de insubsistencia se hizo conforme a la facultad discrecional, reconocida tanto por esta Corporación como por la Corte Constitucional, que le asiste a dicho funcionario de proveer los cargos de la entidad sin que exista prueba de que la misma no tuvo por fundamento garantizar el buen servicio público a cargo de la entidad.

Que en el presente asunto la demandante no probó la antijuridicidad de la conducta, como era carga suya, toda vez que de ninguna forma acredita la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado, razón por la cual consideró que no pueden prosperar las pretensiones de repetición.

Formuló como excepción previa la de ineptitud de la demanda, con fundamento en que *“no se demuestra por parte de la entidad demandante, cómo y por qué se han configurado las causales de culpa grave o dolo”* y además porque no señala en cual de tales conductas incurrió el demandado al expedir el acto administrativo de insubsistencia.

## 5. Actuación procesal

5.1 Mediante auto de 16 de enero de 2004, se abrió el proceso a pruebas y mediante providencia de 2 de septiembre de 2005, se decretó la nulidad de todo lo actuado desde la fijación en lista, con fundamento en la causal 8 del artículo 140 del C.P.C., relativa a la indebida notificación del demandado y, en



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

consecuencia, se ordenó fijar el proceso en lista nuevamente para que éste procediera a contestar la demanda.

5.2 Por auto de 24 de febrero de 2006, se abrió el proceso a pruebas una vez rehechas las actuaciones anuladas, se ordenó la práctica de las solicitadas por las partes y se incorporaron y se pusieron en conocimiento las allegadas al expediente, en virtud de la orden dada en la providencia de 16 de enero de 2004.

5.3 Por auto de 16 de febrero de 2007, se negó el llamamiento en garantía solicitado por el demandado en la contestación de la demanda, providencia contra la cual no se interpuso recurso alguno.

5.4 Mediante providencia de 16 de marzo de 2007, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, si a bien lo tenían.

5.4.1. La demandante, Nación - Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., presentó escrito en el que manifestó que de conformidad con las sentencias proferidas por esta jurisdicción, en el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra acreditada la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado, como quiera que la declaratoria de insubsistencia no fue producto de la intención de mejorar el buen servicio de la entidad, sino que se debió a la apreciación errónea acerca de la conducta de la señora Tatiana Franco Cardona, en relación con el incumplimiento de una orden de traslado de personal que, por su cargo y las funciones del mismo, no estaba en la obligación de cumplir, situación respecto de la cual tenía conocimiento y a pesar de lo cual, le exigió la renuncia y finalmente días después la declaró insubsistente.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

5.4.2. La parte demandada reiteró sus argumentos en relación con la ausencia de prueba de la culpa grave o dolo y sostuvo que la declaratoria de nulidad se basó en el hecho de que el móvil de la declaratoria de insubsistencia fue el incumplimiento de una orden, pero que tal determinación es simplemente una presunción del juez del proceso de nulidad que en realidad no se encuentra acreditada, toda vez que en el presente proceso, los testimonios practicados dan cuenta de lo contrario, esto es que la facultad discrecional del director para proveer los cargos de la entidad, se utilizó siempre como mecanismo para el mejoramiento del servicio.

Que en el presente asunto no se acreditó el pago, toda vez que los documentos aportados con la demanda para demostrar el cumplimiento de la sentencia, fueron aportados en copia simple, y por lo tanto sin valor probatorio de conformidad con el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil.

Que la prueba de que la determinación de declarar insubsistente se hizo de manera objetiva y razonada, la constituye el hecho de que una vez reintegrada en su cargo en virtud de las sentencias proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, y cuando ya no era director de la entidad el demandado, nuevamente fue declarada insubsistente, lo que indica que *“muy seguramente la única razón que debió dar lugar a su primera insubsistencia no era el capricho o la subjetividad del General Montenegro.”*

5.4.3 El Ministerio Público, luego de hacer un análisis histórico respecto de la evolución de la responsabilidad de los funcionarios públicos cuyos actos generan por contera la del Estado y una vez determinado el régimen jurídico aplicable, concluyó que en el presente asunto se encuentran acreditados los elementos para que prospere la acción de repetición, como quiera que se



7  
11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

4

verificó la existencia de una condena en contra de la entidad demandante que le produjo un detrimento patrimonial, el pago de dicha condena y la conducta dolosa del demandado, como quiera que las sentencias proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento son plena prueba de la persecución que se realizó a la señora Franco Cardona, por el incumplimiento de la orden de traslado de una funcionaria de la entidad, acto que no era de su competencia y en virtud de la cual se le exigió primero su renuncia y, posteriormente, se le declaró insubsistente, sin que con ello se persiguiera el mejoramiento del servicio.

Por las anteriores razones solicitó que se condene al demandado.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

*extractos*

La Sala accederá a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

### 1. Competencia.

Sea lo primero manifestar que la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer y decidir este proceso en única instancia de conformidad con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 128 del C.C.A; por el párrafo primero del artículo 7 de la Ley 678 de 2001<sup>1</sup>, aplicable a esta demanda de acuerdo con la fecha de su presentación<sup>2</sup> y teniendo en cuenta que

<sup>1</sup> El párrafo de dicho artículo establece: "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".

<sup>2</sup> La demanda fue presentada el 15 de abril de 2002 y la ley 678, entró en vigencia el 4 de agosto de 2001, según Diario Oficial No. 44.509 de esa fecha.



8  
11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

se trata de un asunto de índole procesal como se explicará mas adelante; y por el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, ambos expedidos por esta Corporación, toda vez que la misma se dirige en contra del General en retiro Luís Enrique Montenegro Rinco, por un acto realizado con ocasión del ejercicio de sus funciones como Director del Departamento Administrativo de Seguridad.

## **2. La acción de repetición y los presupuestos para su interposición y prosperidad**

1.1. Cabe precisar en primer lugar que los hechos por los cuales fue condenada la entidad actora en la sentencia que ahora da lugar a este proceso, sucedieron el 30 de mayo de 1997, esto es, en vigencia de la Constitución Política de 1991 y antes de la Ley 678 de 2001, motivo por el cual se estudiarán al amparo de aquella y de los artículos 77 y 78 del Decreto – Ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo. Preceptúa la norma superior:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

“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.”

Por su parte los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – ley 01 de 1984) consagraron la posibilidad de que la entidad pública condenada en un proceso de responsabilidad tanto contractual como extracontractual (actos, hechos o contratos), pudiera repetir contra el funcionario que con su conducta dolosa o gravemente culposa hubiera ocasionado su condena y además señalaron que en el evento de la declaratoria de responsabilidad del Estado, la sentencia siempre dispondría que los



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

perjuicios fueren pagados por la entidad, rompiendo con el concepto de la responsabilidad solidaria a que se refería la normativa anterior.<sup>3</sup>

El artículo 77 del Código Contencioso Administrativo, señaló que:

“Artículo 77. De los actos y hechos que dan lugar a la responsabilidad. Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones.” -Subraya la Sala-<sup>4</sup>

En consonancia con la norma anterior, el artículo 78 *ibidem*, estableció que:

“Artículo 78.- Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexa. Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere.”<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Es de anotar que, antes de la consagración a nivel constitucional de esta institución (art. 90 C.P.), el ordenamiento jurídico en el nivel legal había regulado la responsabilidad patrimonial del servidor público en relación con los perjudicados y las entidades por los daños causados a éstas. En efecto, el Decreto – ley 150 de 1976, da cuenta de la acción de responsabilidad patrimonial contra los agentes públicos, bajo el título de “responsabilidad civil”, en los artículos 194 y ss., pero circunscrita únicamente al desarrollo de la actividad contractual de la administración, esto es, por los perjuicios que se causaran a los contratistas o terceros por acciones u omisiones de los empleados públicos y trabajadores oficiales a título de culpa grave o dolo a propósito de la celebración, ejecución o inejecución indebidas de los contratos. En ese entonces, el artículo 197 *ibidem* facultó al contratista o al tercero lesionado, para demandar, a su elección, a la entidad contratante, al funcionario o al exfuncionario responsable o a los dos en forma solidaria, en cuyo caso la sentencia determinaría de manera precisa la responsabilidad de cada uno de los demandados. Cuando el perjuicio se causaba a la entidad contratante se contaba con igual acción, que podía ser ejercida por su representante legal o el Ministerio Público (artículo 196 *idem*). Luego, se expidió el Decreto – ley 222 de 1983, estatuto de contratación de la administración, en cuyos artículos 290 y ss., subrogó la anterior normativa, aunque reguló esta acción de responsabilidad patrimonial con similares alcances y también sólo en materia de actividad contractual del Estado. Posteriormente, con la expedición de los Códigos de Régimen Departamental y Municipal (Decreto 1222 art. 235 y 1333 de 1986 art. 102, se estableció que los Departamentos y Municipios “...repetirán contra las personas que hubieren efectuado elecciones, nombramientos o remociones ilegales de funcionarios, el valor de las indemnizaciones que hubieren pagado por esta causa. Las violaciones de la ley, para estos efectos deben haber sido manifiestas y ostensibles conforme a la respectiva decisión de la autoridad judicial...”

<sup>4</sup> Declaradas exequibles mediante Sentencias C-100 de 2001.

<sup>5</sup> La expresión subrayada fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-430 de 2000, en la cual se señaló, entre otros aspectos que: “Ello es así, porque la responsabilidad por el daño antijurídico es del Estado y no propiamente de su agente; lo que sucede es que la conducta de éste gravemente culposa o dolosa, determinante del daño, tiene como consecuencia el que la entidad pueda repetir lo pagado...”



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

De acuerdo con la norma transcrita, entre otros eventos, el perjudicado podrá demandar el resarcimiento de perjuicios a la entidad, o a ambos, sólo que el agente público incurrirá en responsabilidad en el evento de que prospere la demanda contra la entidad. En estos últimos casos, cuando se demanda a la entidad y al funcionario o se llama a éste en garantía, la sentencia declarará tanto la responsabilidad de la entidad pública por el daño antijurídico irrogado a la víctima, como la responsabilidad del funcionario por su conducta dolosa o gravemente culposa que ocasionó el daño, pero dispondrá que los perjuicios sean pagados por aquélla y no por éste, contra quien la entidad deberá repetir lo pagado. Y en el evento de que en el juicio de responsabilidad administrativa no se demande también al funcionario o no se le llame en garantía, podrá la entidad pública repetir el valor de la condena contra el mismo, si de la sentencia se colige o infiere que la misma se produjo por dolo o culpa grave predicable de la actuación del agente público.

En este orden de ideas, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política de 1991 en concordancia con los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, para que una entidad pública pueda ejercer la acción de repetición, deben concurrir y reunirse los siguientes requisitos: a) Que una entidad pública haya sido condenada a reparar los daños antijurídicos causados a un particular; b) Que la entidad haya pagado a la víctima del daño la suma determinada en la sentencia condenatoria y c) Que la condena se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario o de un particular que ejerza funciones públicas.

1.2. De otra parte, es menester advertir que la Ley 678 de 2001, en desarrollo del inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, reguló tanto los aspectos sustanciales como los procesales de la acción de repetición y el



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

llamamiento en garantía. Empero, los hechos y actos ocurridos bajo el imperio y vigencia del régimen jurídico precedente a la expedición de la Ley 678 de 2001 y del inciso segundo del artículo 90 de la Carta Política, potencialmente constitutivos de la acción de repetición contra funcionarios o exfuncionarios o particulares en ejercicio de función pública, tenían un régimen integrado, como se dijo, por varias disposiciones tanto sustanciales como procesales, que aunque dispersas, permitían exigir la responsabilidad del agente del Estado.<sup>6</sup>

Estas situaciones pretéritas que son sometidas y susceptibles de conocimiento de la jurisdicción, tal y como ocurre en el presente evento, cuyos hechos, según la demanda, datan del 30 de mayo de 1997, son las que plantean un conflicto de leyes en el tiempo, derivadas del tránsito normativo, tema que resulta de trascendental importancia jurídica dilucidar en el caso concreto para conocer el régimen jurídico aplicable.

Así, de acuerdo con el postulado según el cual la ley rige hacia el futuro y no puede ser retroactiva, los actos o hechos que originaron la responsabilidad civil patrimonial del servidor público, acaecidos con anterioridad a la Ley 678 de 2001, continúan rigiéndose por la normatividad anterior, máxime cuando la responsabilidad del agente es subjetiva, en tanto única y exclusivamente compromete su patrimonio por su conducta calificada a título de dolo o culpa grave, de manera que en aras de garantizar el derecho al debido proceso, se

---

<sup>6</sup> A manera de ejemplo los artículos 63 y 2341 del Código Civil; artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo; artículos 6, 90, 95, 121, 122, 124 de la Constitución Política; artículos 65 a 70 de la Ley 270 de 1996 "Estatutaria de Administración de Justicia"; artículo 54 de la Ley 80 de 1993, derogado expresamente por el artículo 30 de la Ley 678 de 2001; artículos 31, 40, 42 y 44 numeral 9, de la Ley 446 de 1998.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

impone lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política<sup>7</sup>, lo que ha permitido a la Sección efectuar en esta materia las siguientes precisiones<sup>8</sup>:

- a) Si los hechos o actos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público, son posteriores a la vigencia de la Ley 678 de 2001, para determinar y enjuiciar la falla personal del agente público será aplicable esta normativa en materia de dolo y culpa grave, sin perjuicio de que dada la estrecha afinidad y el carácter "civil" que se le imprime a la acción en el artículo 2 de la misma ley, excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que doctrina y jurisprudencia han estructurado en torno a la responsabilidad patrimonial por el daño, en lo que no resulte irreconciliable con aquélla y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la Constitución Política).
- b) Si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad, fueron anteriores a la expedición de la Ley 678 de 2001, las normas aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público que es la fuente de su responsabilidad patrimonial frente al Estado.
- c) Por consiguiente, si los hechos o actuaciones que dieron origen a la demanda y su posterior condena, son anteriores a la Carta Política de 1991, la normatividad aplicable será la vigente al momento de la conducta del

---

<sup>7</sup> Art. 29 C.P.: "...Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio". "En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará con preferencia a la restrictiva o desfavorable". (Subrayado de la Sala).

<sup>8</sup> En relación con lo anteriormente expuesto por la Sala ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias de 31 de agosto de 2006, Expediente Rad. No. 17.482 Actor: Nación – Ministerio De Defensa Nacional - Ejército Nacional, Demandado: Manuel Jesús Guerrero Pasichana; y Expediente No. 28.448, Actor: Lotería La Nueve Millonaria de La Nueva Colombia Ltda. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

agente público, que correspondía a los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, y las normas sustanciales que con posterioridad se hayan expedido y resulten más favorables al tiempo de determinar la responsabilidad subjetiva del agente público con fines de repetición.

De otra parte, en cuanto a los aspectos procesales, las nuevas disposiciones instrumentales de la Ley 678 de 2001 se aplican a los procesos iniciados con posterioridad a su vigencia y a los procesos en trámite tan pronto cobraron vigencia, sin perjuicio de que los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias iniciadas con antelación a la expedición de la nueva norma procesal culminen de conformidad con la ley procesal antigua (art. 40 de la Ley 153 de 1887)<sup>9</sup>.

En síntesis, la Ley 678 de 2001 se aplica en lo sustancial para los hechos y actos que hubieren tenido lugar con posterioridad al 4 de agosto de 2001<sup>10</sup>, fecha de su entrada en vigencia, pues los ocurridos con antelación a dicha fecha y, por ende, la responsabilidad del agente público se debe analizar conforme a la normativa anterior, excepto las normas sustanciales posteriores favorables; y en lo procesal, con la excepción que permite el efecto ultractivo de las normas antiguas sobre actos procesales iniciados de que trata el aparte segundo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, es obligado concluir que se aplica para los juicios de repetición en curso y pendientes a dicha fecha, incoados a la luz de la Ley 446 de 1998.

<sup>9</sup> Conforme al cual "[l]as leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

<sup>10</sup> Según Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

En este contexto, tal y como arriba se manifestó, como quiera que los hechos que suscitan este proceso son anteriores a la vigencia de la Ley 678 de 2001, aunque en vigencia de la Constitución Política de 1991 (30 de mayo de 1997), la normativa que resulta aplicable, es la vigente a la fecha en que ellos ocurrieron y no aquélla que fue expedida con posterioridad a los mismos.

### 3. EL CASO CONCRETO

#### 3.1 Problema Jurídico

En el presente asunto, se persigue la responsabilidad patrimonial del señor Luís Enrique Montenegro Rinco, quien, según la demanda, en su calidad de Director del Departamento Administrativo de Seguridad declaró mediante la resolución No 1178 de 1997, insubsistente el nombramiento de la señora Tatiana Franco Cardona, quien para ese entonces se desempeñaba en el cargo de Jefe de Unidad 117 – 20 de la Planta Global Área de Dirección Superior, acto administrativo que fue declarado nulo por esta jurisdicción, con fundamento en que se incurrió en desviación de poder.

Se afirma también por la entidad demandante, que el demandado debe responder en acción de repetición por la condena que se le impuso como consecuencia de tal determinación, toda vez que de conformidad con los fallos proferidos por esta jurisdicción en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, la desviación de poder se concretó en la persecución que realizó el demandado a la señora Tatiana Franco Cardona, por el incumplimiento de una orden de traslado de una funcionaria de la entidad, acto que no era en realidad del resorte de sus funciones y que conllevó a que se le exigiera la renuncia y finalmente a que se tomara la determinación de declararla insubsistente,



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

conducta que se enmarca dentro de un comportamiento doloso o gravemente culposo.

Por su parte, el demandado sostiene que la decisión de declarar insubsistente a la señora Franco Cardona, tuvo por fundamento el ejercicio de la competencia discrecional que le asiste al director para proveer los cargos de libre nombramiento y remoción. Así mismo que no se demostró, como es carga de la entidad demandante, su conducta dolosa o gravemente culposa en la expedición del acto de insubsistencia.

Así mismo formuló la excepción previa de inepta demanda con fundamento en que *"no se demuestra por parte de la entidad demandante como y porque se han configurado las causales de culpa grave y dolo"*. Incluso, porque no señala en cual de estas conductas incurrió el demandado.

Así las cosas, en el presente asunto corresponde a la Sala determinar si se dan los presupuestos para la procedencia de la acción de repetición instaurada, con la finalidad de determinar si el demandado debe responder o no por la condena impuesta a la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.

### **3.2 Excepción previa de inepta demanda**

Considera el demandado que en el presente asunto se configura la excepción previa de inepta demanda, toda vez que, en primer lugar, en el libelo introductorio no se señala qué tipo de conducta se le imputa al momento de expedir el acto de insubsistencia y, en segundo lugar, porque no se allegaron las pruebas correspondientes para demostrar la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

En relación con el primer punto, la Sala considera que no le asiste razón al demandado, toda vez que si bien ni en los hechos ni en las pretensiones se hace referencia a la conducta que se le imputa, lo cierto es que al hacer una interpretación integral de la misma<sup>11</sup>, en especial del acápite de los fundamentos de derecho, es claro que se trata de una imputación genérica en la cual se afirma que éste debe responder por su conducta dolosa o gravemente culposa, según lo que resulte demostrado en el trámite del proceso.

Es así como en el acápite de los hechos de la demanda, señala expresamente que en los fallos dictados por esta Jurisdicción en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se encontró *"que hubo decisión arbitraria tipificada en abuso de autoridad por parte del nominador"*. A su vez, en la parte de los fundamentos de hecho invoca como sustento de sus pretensiones el artículo 90 del Constitución Política, el cual establece que en el evento en que el Estado resulte condenado a la reparación integral del daño, éste puede repetir contra el funcionario que con su conducta dolosa o gravemente culposa haya propiciado la ocurrencia del mismo; así como los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, a los cuales se hizo referencia y que señalan la responsabilidad del funcionario público por la comisión de un daño si media una de tales conductas. Igualmente, hizo referencia a estos conceptos desde el punto de vista del derecho civil y los eventos en que los mismos se configuran cuando se trata de las actuaciones de los funcionarios públicos.

---

<sup>11</sup> Sobre la posibilidad de interpretar la demanda, esta Sala ha manifestado, en sentencia de 22 de noviembre de 1991, M.P. Daniel suarez 6223, lo siguiente: *"La interpretación y concreción del "petitum" que se hizo en la sentencia recurrida obedeció a la facultad y, desde luego, al deber que tiene el juzgador para interpretar la demanda con miras a no entorpecer el accionar del reclamante, con mayor razón cuando el contexto mismo de dicho libelo resulta clara la vía procesal a seguir y la orientación que lleva a las distintas peticiones relacionadas, así lo hayan sido en forma desordenada e informal. Corresponde al fallador tener en cuenta que "el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial."*



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

En este marco delimitado por la demanda, corresponderá a la Sala establecer si el demandado, de conformidad con las probanzas del proceso, incurrió en una conducta dolosa o gravemente culposa, como de forma "genérica" imputa la entidad demandante la responsabilidad al General en retiro Luís Enrique Montenegro Rinco.

En cuanto al segundo punto, en realidad no se trata de un hecho configurativo de una excepción previa, pues el tema de la prueba de la culpa grave o el dolo hace parte del estudio de los presupuestos de prosperidad de la acción de repetición como mayoritariamente lo ha definido la Sala, razón por la cual en las consideraciones de fondo de esta providencia, se hará un pronunciamiento al respecto, en el acápite correspondiente al análisis de la antijuridicidad de la conducta del demandado.

### **3.3 Análisis de los presupuestos de la responsabilidad personal del agente.**

El acervo probatorio que obra en el expediente muestra en relación con los elementos de la responsabilidad que se estudia, lo siguiente:

#### **3.3.1 Sentencia judicial condenatoria.**

Se encuentra demostrado que la entidad pública demandante fue declarada patrimonialmente responsable mediante sentencia de 17 de febrero de 2000 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección B, en la que anuló el acto de insubsistencia del nombramiento de la señora Tatiana Franco Cardona, decisión que fue confirmada mediante fallo de 25 de enero de 2001, proferido por la Sección Segunda de esta Corporación.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Así consta en las copias auténticas de dichas providencias aportadas al proceso (folios 132 a 150 cd. 1 y 310 a 325 del cpp.l).

En consecuencia, se cumple con uno de los hechos generadores de la acción de repetición, cual es que el Estado se haya visto compelido de acuerdo con la ley, a la reparación de un daño antijurídico causado a un particular, a través de una sentencia condenatoria, en la que se vincula su responsabilidad patrimonial.

### 3.3.2 Pago a las víctimas del daño

Se demostró que mediante Resolución 214 de 20 junio de 2001, la entidad demandada ordenó dar cumplimiento a los mencionados fallos, y para tal efecto liquidó la deuda por los perjuicios causados a la señora Tatiana Franco Cardona, en la suma de 151'289.706, según se constata de la copia auténtica de dicha resolución aportada al proceso (fl 131 a 155 del cpp.l) y que mediante cheque No 4993694 de 29 de junio de 2001, el DAS canceló la mencionada suma en favor de la señora Tatiana Franco Cardona, pago que fue recibido por su apoderado, según se constata de la copia auténtica de la orden de pago No 800 de 21 de junio de 2001 (fl 123 cpp.l).

Así mismo, obra copia auténtica del paz y salvo suscrito por el apoderado de la señora Franco Cardona del 4 de julio de 2001, en el que se certificó que, el D.A.S., se encuentra a paz y salvo en relación con el pago ordenado mediante resolución 214 de 20 de junio de 2001 (fl 122 cpp.l).

La Sala considera pertinente señalar que los documentos relacionados con el pago de la condena fueron allegados en respuesta al oficio número 2004-0087 remitido por la secretaría de esta Sección, por parte del Coordinador del



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Departamento de Tesorería de la entidad, mediante original del oficio No 13755, los cuales fueron incorporados al proceso y puestos a disposición de las partes mediante auto de 24 de febrero de 2006.

En tal virtud, se cumplió con el segundo requisito para la procedencia de la acción de repetición, esto es, la prueba del pago de la condena impuesta a la entidad pública en una sentencia dictada en su contra y con base en la cual se sustentan los hechos relatados en su escrito de postulación, lo que, por tanto, le causó un detrimento patrimonial.

### **3.3.3 La calificación de la antijuridicidad de la conducta del demandado.**

Para que se pueda imputar la responsabilidad al agente público mediante la acción de repetición se requiere demostrar que la actuación que originó la condena contra el Estado lo fue con culpa grave o dolo, y que dicha actuación la realizó en su calidad de servidor público o de particular investido de funciones públicas con ocasión del ejercicio de éstas o a propósito de la prestación del servicio. Es decir, como arriba se explicó, se trata de un responsabilidad subjetiva del agente público y, por ende, se encontrará obligado a reparar al Estado si el daño o perjuicio le es imputable por haberlo causado con dolo o culpa grave.

3.3.3.1 Cabe precisar brevemente los dos conceptos, dolo y culpa grave, que integran el requisito subjetivo de la acción de repetición, al amparo como se dijo de la legislación anterior a la Ley 678 de 2001.

La conducta es culposa cuando el resultado dañino es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado que el agente debió haber previsto por ser



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo. También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible.

Tradicionalmente se ha calificado como culpa la actuación no intencional de un sujeto en forma negligente, imprudente, o que de manera descuidada y sin la cautela requerida deja de cumplir u omite el deber funcional o conducta que le es exigible; y por su gravedad o intensidad, se ha distinguido entre la culpa grave o lata, la culpa leve y la culpa levísima, clasificación tripartita con consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contractual o extracontractual, conforme a lo que expresamente a este respecto señale el ordenamiento jurídico.

Precisamente, en relación con la gradación de la culpa el artículo 63 del Código Civil establece que:

“ARTICULO 63. [CULPA Y DOLO]. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

“Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

“Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

“El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

“Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

“El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.”



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

De la norma que antecede se entiende que la culpa leve consiste en la omisión de la diligencia del hombre normal (*diligens pater familias*) o sea la omisión de la diligencia ordinaria en los asuntos propios; la levísima u omisión de diligencia que el hombre juicioso, experto y previsor emplea en sus asuntos relevantes y de importancia; y la culpa lata u omisión de la diligencia mínima exigible aún al hombre descuidado y que consiste en no poner el cuidado en los negocios ajenos que este tipo de personas ponen en los suyos, y que en el régimen civil se asimila al dolo.

Respecto de la culpa grave señalan los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera: "*Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño*". De acuerdo con jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha "*...obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves...*" (Derecho Civil, Parte II, vol. II, pág. 110)<sup>12</sup> y agregan que "*...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente...*" (Mazeaud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág 384.)

En cuanto a la segunda modalidad subjetiva con la que se califica la conducta del agente, esto es, el dolo, debe entenderse por tal, aquella conducta realizada por el autor con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio.

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia de 25 de julio de 1994, Exp. 8493, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. La jurisprudencia de la Sección antes de la expedición de la Ley 678 de 2001 se apoyó en esta doctrina para precisar el alcance de la culpa grave.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Así pues, dentro de los aspectos integrantes del dolo, nuestra doctrina ha mencionado que *“deben estar presentes dos aspectos fundamentales, uno de carácter intelectual o cognoscitivo y otro de naturaleza volitiva; o en palabras más elementales, para que una persona se le pueda imputar un hecho a título de dolo es necesario que sepa algo y quiera algo; que es lo que debe saber y que debe querer...”*<sup>13</sup>, de donde los dos aspectos resultan fundamentales, pues el volitivo es el querer la conducta dañina y el cognitivo le entrega al autor aquellos elementos necesarios para desarrollar la conducta de manera tal que logre u obtenga el fin dañino deseado.

A propósito de estas dos nociones con ocasión de la acción de repetición, la Sala se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Al no haberse precisado o definido legalmente, de manera específica para efectos de la acción de repetición, los conceptos de ‘culpa grave’ y ‘dolo’, la jurisprudencia (...) acudió inicialmente a la noción recogida y desarrollada por el ordenamiento civil, en cuyo artículo 63 (...) se distingue entre la culpa grave, la culpa leve y la culpa levísima, para efectos de señalar que culpa o negligencia grave es el descuido en que ni siquiera incurrirían las personas negligentes o de poca prudencia en el manejo de sus propios negocios. Así mismo, el aludido artículo 63 precisa que en materia civil esa culpa se equipara al dolo que, a su vez, se concibe como *‘la intención positiva de inferir injuria a la persona o a la propiedad de otro’*.

“(...)”

“En términos generales la doctrina autorizada ha sostenido, que el dolo hace referencia a *‘la intención dirigida por el agente del Estado a realizar la actividad generadora del daño’*, mientras que la culpa grave tiene que ver con *‘aquella conducta descuidada del agente estatal’*, causadora del daño que hubiera podido evitarse con la diligencia y cuidado que corresponde a quien debe atender dicha actividad en forma normal”. (...)”<sup>14</sup>

Así mismo, sobre la responsabilidad personal del agente por expedición de un acto administrativo que posteriormente es declarado nulo por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en juicios de repetición, la Sala ha manifestado

---

<sup>13</sup> ALFONSO REYES ECHANDÍA, Culpabilidad, Tercera Edición, Editorial Temis, 1998, pág 43.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 4 de diciembre de 2006, Exp. 16887, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

que, tal responsabilidad sólo puede predicarse en la medida en que se compruebe la actuación dolosa o gravemente culposa del agente, y al preguntarse cómo se configura, ha dicho:

“...Toda vez que el acto administrativo es una decisión de una autoridad estatal con capacidad de modificar su entorno, obligatoria, en cuanto es ejecutiva y ejecutoria, es decir que se trata de una manifestación de voluntad unilateral de la Administración que crea, modifica o extingue una situación jurídica general o particular, la acreditación de la conducta dolosa o gravemente culposa del agente que obra a nombre de la Administración y expide el acto administrativo, implica que:

-O bien hubo mala fe en la toma de la decisión, porque el funcionario conocía su ilegalidad y el daño que de ella se derivaría para un administrado, y no obstante expidió el acto administrativo, a sabiendas de esa ilegalidad, buscando obtener con él una finalidad ajena a la legalmente establecida para el ejercicio de esa competencia que le fue conferida;

- O bien, actuó observando una inexcusable ignorancia de la ley, teniendo en cuenta sus condiciones personales, profesionales y laborales...”<sup>15</sup>

Finalmente, las nociones de culpa grave y dolo establecidas en el régimen civil deben ser acompasadas con la órbita funcional del servidor público, de manera que estos aspectos subjetivos de su actuación deban ser analizados y valorados a la luz del principio de legalidad, porque quienes están al servicio del Estado y de la comunidad, responden por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, precepto constitucional previsto tanto en la Carta de 1991 (art. 6) como la de 1886 (art. 20).

Debe, entonces, el juzgador analizar o calificar la conducta del agente público bajo las anteriores nociones de culpa grave o dolo para atribuirle responsabilidad, a través de un juicio de valor de su conducta.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 27 de noviembre de 2006, Exp. 30113 C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

3.3.3.2 En el presente caso el acervo probatorio allegado al proceso permite deducir la actuación gravemente culposa del demandado en el entendido de su asimilación a términos del artículo 63 del Código Civil, en consonancia con los artículos 6, 101, 102 y 103 de la Constitución Política

En relación con las circunstancias antecedentes, concurrentes y posteriores relacionadas con el acto mediante el cual se declaró insubsistente el nombramiento de la señora Tatiana Franco Cardona y la conducta del demandado en relación con el mismo, obran las pruebas trasladadas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado al número No 47129, que se adelantó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la finalidad de dejar sin efectos dicho acto administrativo y el cual fue remitido en copia auténtica por la Jefe de la Unidad de Archivo de dicha corporación. De esta podrá valorarse la prueba documental, dado que en relación con la misma se ha surtido el principio de contradicción, por cuanto oportunamente solicitada y decretada, ha estado dentro de este proceso a disposición de la parte contra la cual se oponen, sin que le hayan merecido réplica alguna.

Igual situación puede predicarse de las providencias dictadas en ese proceso, porque tienen el valor de prueba documental en éste, han sido aportadas en copia auténtica y estuvieron a disposición de las partes, sin que se desestimara su valor probatorio; y también los testimonios que obran en ese expediente, porque si bien no fueron practicados con audiencia de la parte contra la cual se aducen, la demandada solicitó en la contestación de la demanda, que las copias de dicho proceso de nulidad, incluyendo las actas de los testimonios, fueran trasladadas al proceso.

Visto lo anterior en el presente proceso está acreditado:



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

- ) Que el demandado, Luis Enrique Montenegro Rinco, fue nombrado en el cargo de director del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., según se constata de la copia auténtica de la Resolución 164 de 1997 (fl 166 c.ppl.).
- ) Que el mencionado ciudadano en su condición del director de dicho departamento administrativo, declaró insubsistente el nombramiento de la señora Tatiana Franco Cardona como Jefe de la Unidad 117-20 de la Planta Global Área Dirección Superior, según consta en la copia auténtica de la Resolución 1178 de 30 de mayo de 1997 (fl 76 cd. 2).
- ) Que mediante sentencia de 17 de febrero de 2000, la Sección Segunda Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró la nulidad del acto administrativo No 1178 de 1997, mediante el cual se decretó la insubsistencia del nombramiento de la señora Venegas Franco, con fundamento en que encontró demostrado en el proceso que se presentó una desviación de poder en la expedición de dicho acto administrativo, en razón a que no fue proferido en aras de garantizar o mejorar la calidad del servicio, sino que en realidad fue tomada por el demandado por el incumplimiento de una orden de traslado de una funcionaria de la entidad, que conllevó a que se le exigiera la renuncia y finalmente a que se tomara la determinación de declararla insubsistente, aún cuando no era de su competencia el cumplimiento de esa orden (fl. 132-150 cd.1).
- ) Que la anterior decisión fue confirmada por la Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia de 25 de enero de 2001(fl 310-352 cpp.l).

Así razonó la Corporación en la mencionada sentencia:

*‘Bajo las anteriores perspectivas, la providencia apelada merece ser confirmada, puesto que a juicio de la Sala fue correcta la valoración probatoria que efectuó el a-quo y que le permitió*



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

concluir que el acto administrativo acusado adolece de ilegalidad por extralimitación de funciones – modalidad de desvío o desviación de poder – como quiera que el nominador prescindió de los servicios que prestaba la actora en el cargo de Jefe de Unidad del DAS, influenciado en su ánimo por error en el comportamiento laboral de la accionante que no le era imputable a ésta, toda vez que no era su directa responsabilidad el acatamiento de la orden de traslado de la funcionaria **LINDA MIREYA ROSAS BELTRÁN** impartida por el Director en la reunión que sostuvo con los altos funcionarios de la entidad días antes de producirse la novedad, reunión en la cual incluso le solicitó expresamente la renuncia a la actora.

“Para la Sala, existe un vínculo inescindible entre el requerimiento efectuado por el Director del DAS a la accionante en torno al incumplimiento de la orden de traslado por él impartida y el acto administrativo de declaratoria de insubsistencia, el que se advierte viciado de ilegalidad si se observa que las razones que tuvo el nominador para dictarlo y que fluyen de las probanzas testimoniales militantes en el plenario, no correspondían a una justa y ecuaníme valoración del deber que a la actora le era exigible, como quiera que no era de su órbita de competencia hacer efectiva la decisión de traslado, en tanto los actos administrativos de novedades de personal son del resorte de la Oficina de Inspección General a la que para la época estaba cargo del **DR. JAIME CASTELLANOS**, cuya actitud resulta censurable, puesto que a pesar de escuchar de viva voz el reclamo que el Director dirigió en la mentada reunión, se mantuvo silente y con ello eludió el reproche sobre el acatamiento de la orden, cuando podía haber clarificado que la **Secretaría General** se opuso a la (sic) decidido y emitió un contra orden.

(...)

“En el plenario, se acreditó que fue leve el espacio transcurrido entre el momento en que el Director del DAS le solicitó la renuncia a la actora y la fecha del acto de declaratoria de insubsistencia, aspecto que si se analiza en armonía con la razón que dio origen a la petición de dimisión, consiste en la molestia que produjo en el nominador el incumplimiento de la orden por él dispuesta, no queda duda para el juzgador que la causa directa de la insubsistencia obedeció a la convicción errada del Director de considerar que la actora se rehusó a atender una obligación la que como se dilucidó, se le atribuyó injustamente, produciéndose como consecuencia el acto administrativo de insubsistencia.

“En este orden de ideas, se vislumbra con nitidez que el Director del DAS al adoptar el acto administrativo de insubsistencia incurrió en extralimitación de sus funciones, pues con su actuar emitió una decisión apresurada y carente de objetividad lesionando los derechos laborales de la accionante a quién erróneamente se le imputaron fallos en el cumplimiento de un deber que no le pertenecía sobre las cuales de manera indiscutible y conexa – porque la secuencia de los hechos así lo indica – se fundamentó implícitamente el acto administrativo de insubsistencia.

“Adicionalmente, la Sala observa que el nominador sin asomo de corregir la injusticia que cometió en contra de la actora, persistió en endilgarle el incumplimiento de un deber castigándola con la medida de insubsistencia y por ende, confundió que ésta no tiene por finalidad censurar la omisión en acatar las obligaciones laborales, porque para ello está instituido el proceso disciplinario en el cual debe obrar como perjuicio recto la preservación plena del debido proceso” (fls 310-352 cpp.l cd. 1).



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

-) Que el demandado durante la reunión celebrada en su despacho el 22 de mayo de 1997, le imputó a la Doctora Tatiana Franco Cardona el incumplimiento de la orden impartida para el traslado de la señora Mireya Rosas Beltrán y que hizo caso omiso a las advertencias relacionadas con el hecho de que la citada funcionaria no era la encargada del cumplimiento de dicha orden.

Así se corrobora del testimonio rendido por el señor Oscar Lizcano Caicedo quién al respecto manifestó *"conozco la situación que se presentó con relación a la demandante que tuvo que ver con la declaratoria de insubsistencia, de la siguiente manera: aproximadamente para el mes de mayo del año anterior, no recuerdo (sic) ni el día ni la fecha exacta, fuimos convocados, una vez llegamos la hora de almuerzo a una reunión en el Despacho del señor Director del Departamento Administrativo de Seguridad - Gral. Luis Enrique Montenegro Rinco...La reunión la presidió el señor General Montenegro y el primer asunto al que se refirió fue el de la señora Mireya no recuerdo sus apellidos en el siguiente sentido: comentó que esta señora había presentado una crisis nerviosa o alteración psicológica en (sic) incluso con muestras de locura, toda vez que a la precitada la habían encontrado en uno de los puentes de la ciudad con la intención de suicidarse, conducta que fue evitada por unos policiales, que además ya en su casa, esta señora también había repetido comportamientos anormales...Terminado en sus comentarios el señor General interrogó a su audiencia por quién era la doctora Tatiana Franco Cardona, la doctora se identificó e inmediatamente el señor Director le dijo 'usted debe presentarme su insubsistencia, usted se va del DAS' en esos términos se refirió y continuó afirmando e interrogando sobre la situación de la señora Mireya dejando entrever que había una causa del comportamiento de la señora Mireya era por presiones o recargo de trabajo en la oficina e incluso comentó que pudo existir una inducción al suicidio siempre refiriéndose a la doctora Tatiana, interrogó concretamente la razón de porque no se le había dado cumplimiento a un orden emanada por su Despacho con el fin de trasladar de la Oficina de Inspección General a la División de inteligencia a la misma señora Mireya."*



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

En relación con las explicaciones que sobre el incumplimiento de dicha orden se le dieron en la mencionada audiencia, el testigo sostuvo: *“la doctora Tatiana Franco, en uso de la palabra le comentó al General que sobre la situación psicológica o su comportamiento de la señora Mireya no se tenía ningún antecedente y que ella si conoció la disposición del traslado pero que esa instrucción la impartía directamente el señor Jefe de la Oficina de Inspección General, el Dr. Castellanos y que inexplicablemente ella tampoco entendía de (sic) la causa por la cual el traslado se había detenido a la fecha. Agregó, que la señora Mireya por organigrama, es decir, desempeñándose en la sección Kárdex, la señora Mireya estaba adscrita a su Despacho pero administrativamente todas las disposiciones, ordenes y funciones las impartía era el Jefe de la Oficina Dr. Castellanos (fl 81 cd.1). Afirmó en su declaración el señor Lizcano, Caicedo, que a pesar de estas explicaciones el demandado continuó imputándole responsabilidad a la Doctora Franco Cardona e insistió en que ésta tenía que presentarle su carta de renuncia.*

En este mismo sentido se manifestó la señora Tania Cristina Ortega Mejía (fls 82 a 83 cd.1) y Carmen Myriam Durango Rico (fl 84 cd.1), quienes expresaron que durante dicha reunión el demandado, bastante molesto por la delicada situación de salud de la señora Mireya Rosas le imputó responsabilidad a la señora Franco Cardona por el incumplimiento de la orden de traslado de la misma.

Declaraciones a las cuales la Sala otorga plena credibilidad, como quiera que se trata de testigos que estuvieron presentes en la reunión que convocó el demandado y, por ende, tienen pleno conocimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrollaron los hechos y en especial de la conducta asumida por el General en contra de la Doctora Franco Cardona por el supuesto incumplimiento del traslado por él ordenado.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

-) Que como consecuencia de lo anterior, la Doctora Franco Cardona presentó su renuncia al cargo que venía desempeñando el día 26 de mayo de 1997, esto es cuatro días después de celebrada la precitada reunión, acto en el cual nuevamente aclaró al demandado que el hecho de que no se hubiera tramitado el traslado, se debió a una orden expresa proferida en ese sentido por parte de la Secretaría General de la entidad.(fl 68 a 70 cd.2).

-) Que el día 29 de mayo siguiente, la mencionada renuncia no fue aceptada por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, con fundamento en que la misma no se ajustaba a los parámetros del inciso 5 del artículo 27 del Decreto 2400 de 1968 (fl 67 cd.2).

-) Que el acto de insubsistencia de 30 de mayo de 1997, tuvo por fundamento la convicción del demandado, respecto de la responsabilidad que le asistía a la Doctora Franco Cardona, en relación con el cumplimiento de la orden de traslado proferida por éste.

Así lo afirmó la testigo Carmen Myriam Duran Rico, quién indicó *“A raíz del delirio de persecución que sufría mi compañera Mireya, y al ser negado el traslado tuvo recaída de salud y al enterarse el Director del departamento administrativo de esta situación, averiguó quien era el jefe inmediato de Mireya y que por qué no se le había dado el trámite correspondiente a su solicitud de traslado. Al parecer le jefe de departamento fue mal informado respecto del jefe inmediato de Mireya cuando se le dijo que era la doctora Tatiana Franco, situación que generó a la larga la solicitud de renuncia y posterior declaratoria de insubsistencia”* (fl 84 cd.1).

En este mismo sentido el señor Oscar Lizcano, sostuvo: *“Se que la doctora Tatiana Franco presentó renuncia de manera motivada, sustentándola en los hechos que he mencionado. Días después la Dra. Franco recibió una comunicación escrita – no recuerdo de*



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

*que despacho – en el sentido de que no era aceptada su renuncia en la forma en que lo hizo. También supe por comentarios generalizados y por un diálogo que tuve con la Dra Franco que había recibido un llamada de la Subdirección del departamento diciéndole que era conveniente que presentara su renuncia irrevocable y de manera normal so pena de declararla insubsistente, como finalmente ocurrió.”*

Lo anterior, además de encontrarse probado con los testimonios a los que se hizo referencia, se infiere, como lo hizo esta jurisdicción en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por la existencia de una serie de sucesos que concatenados llevan a esta conclusión. En efecto, el breve lapso que transcurrió entre la reunión convocada, el acto de renuncia y la declaratoria de insubsistencia, así como el hecho de la molestia expresada por el demandado durante el desarrollo de tal reunión, por el incumplimiento de la orden que profirió en el sentido de que se trasladara a la señora Mireya Rosas, como el pleno convencimiento que tenía de que esa obligación recaía en cabeza de la señora Franco Cardona, llevó a que le solicitara retirarse de la entidad y finalmente a que se la separara del cargo que venía desempeñando.

Ahora bien, considera la Sala que de conformidad con lo anterior, el demandado actuó con culpa grave, como quiera que en su calidad de Director del DAS y ante el hecho de que no se tenía claro el motivo por el cual el traslado no se llevó a cabo, le correspondía antes de declarar insubsistente el nombramiento de la Doctora Franco Cardona, proceder a averiguar si en realidad el cumplimiento de dicha orden era del resorte de sus funciones.

Pero ello no fue así, por el contrario, el entonces director del DAS General en retiro Luís Enrique Montenegro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, toda vez que, dominado por la molestia que le generó que el traslado no se concretara, realizó una serie de imputaciones sobre la responsabilidad de la



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

mencionada funcionaria, alejadas de la realidad y carentes de objetividad y además con fundamento en esa convicción errada procedió a declararla insubsistente, conducta que en últimas fue la que produjo la declaratoria de nulidad proferida por esta jurisdicción, por configurar una desviación de poder por la cual el Estado resultó comprometido patrimonialmente.

No existe duda para la Sala, que tal decisión se produjo por el nominador ante el incumplimiento de la orden por él proferida, la cual no tuvo por finalidad garantizar el mejoramiento del servicio sino que fue producto del convencimiento errado del demandado de considerar que la señora Franco Cardona fue negligente en el cumplimiento de un deber cuya titularidad se le atribuyó injustamente, sin que se tuvieran claros los motivos y la competencia para tramitar el traslado ordenado.

Si bien es cierto que la molestia del General en retiro Luís Enrique Montenegro Rinco, tenía fundamento en una circunstancia objetiva relacionada con el grave estado de salud en el que se encontraba la funcionaria no trasladada, también lo es que dicha situación no justifica que precisamente influenciado por su estado de ánimo, procediera a declarar insubsistente a un persona sin el convencimiento previo sobre su responsabilidad y sin adelantar las indagaciones correspondientes acerca del hecho, sobre todo si se tiene en cuenta que en varias ocasiones se le informó que la Doctora Franco Cardona no tenía responsabilidad en el mismo, a pesar de lo cual procedió a declarar su nombramiento insubsistente como una medida sancionatoria, sin que mediara la finalidad mejorar el servicio y sin siquiera adelantar el proceso disciplinario correspondiente.

Es por lo anterior, que la conducta del demandado fue gravemente culposa, como quiera que con su comportamiento infringió el deber objetivo de



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

cuidado que le asiste a un hombre diligente, de proceder con la justicia y la medida que la investidura de su cargo le exigían, toda vez que fue imprudente al hacer caso omiso al hecho de que no estaba determinado con claridad a quién correspondía el cumplimiento de la orden por él proferida y por el contrario, persistió en endilgarle a la señora Franco Cardona el incumplimiento de la misma y la castigó con la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento.

Por otra parte, en el trámite de este juicio de responsabilidad, se practicaron una serie de testimonios en los cuales se hace referencia a las calidades laborales y personales del demandando, así como al hecho de que las determinaciones tomadas en relación con el personal de la entidad estuvieron encaminadas a mejorar el servicio público a cargo de la institución.

En efecto, obra la declaración del señor Brigadier General Rafael Parra Garzón, quien para la época de los hechos se desempeñó en el cargo de Jefe de la Oficina de INTERPOL y quien trabajó con el General Montenegro por más de treinta años y que en cuanto al tema relacionado con el manejo de personal señaló: *“Sobre el general Montenegro lo que tendría que decir es que se caracterizó siempre por ser una persona de una altas calidades personales, profesionales, morales y humanas también debo decir que se caracterizó por ser una persona de altas exigencias laborales porque como nos consta a quienes laboramos bajo su mando era una persona dedicada las 24 horas del día a su trabajo con el único fin como lo manifestaba él siempre de servirle de la mejor manera al país.”* En un aparte posterior de su declaración el testigo indicó *“Dentro de sus exigencias también tengo que decir que siempre escuchó al personal subalterno de algún nivel jerárquico antes de tomar decisiones definitivas.”* Al precisar su testimonio sobre este aspecto, expresó que *“Lo que quiero decir con esto es que no solía tomar decisiones de manera personal ni unilateral sino que siempre contaba con el concepto de sus inmediatos colaboradores y quisiera complementar al respecto diciendo que cuando con razones*



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

*se le argumentaba no tenía ningún reparo en modificar sus decisiones. Lo digo porque ya habiendo tomado una decisión de trasladar a alguien, escuchaba el criterio de los superiores inmediatos de la persona de la cual se había tomado la decisión y no tenía reparo en modificarla o cambiarla. Quisiera agregar que en mi concepto fue una persona de altas exigencias institucionales y nunca de apasionamiento ni de exigencias de carácter personal.”* (fls 341 y 342 cpp.l).

De igual manera, la señora Claudía Sofía Barón Baquero, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Coordinadora de Asuntos Internacionales de la entidad, coincide en afirmar que durante la permanencia del demandado en el D.A.S., el trato a los subalternos siempre fue respetuoso y que siempre tuvo por finalidad el mejoramiento del servicio, incentivando y motivando a los empleados a comprometerse cada vez más con los propósitos de la misma (fl. 297 cpp.l).

Para la Sala, si bien estos testimonios ponen de presente la idoneidad del General Luís Enrique Montenegro Rinco para el desempeño de su cargo y el compromiso que asumió con la entidad y la forma en que manejó el personal de la misma, lo cierto es que no tienen el valor probatorio suficiente para desvirtuar las conclusiones a las que arribó la Sala y que comprometen su responsabilidad patrimonial en el presente asunto, como quiera que en ellos nada se dice en relación con el comportamiento que asumió el demandado en el caso de la señora Franco Cardona, toda vez que no tuvieron conocimiento directo de las circunstancias en las que el mismo se produjo y, por ende, no aportan elementos para establecer si en realidad su conducta fue prudente y diligente.

En efecto, en su declaración la señora Claudia Baquero expresó en relación con este aspecto los siguiente: “PREGUNTADO: Sabe usted si la señora Tatiana



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

*Franco Cardona se encuentra vinculada al DAS. CONTESTÓ: No, no se.*  
*PREGUNTADO: Se afirma en la demanda que la señora Franco Cardona fue desvinculada del DAS el 30 de mayo de 1997. Sabe usted algo acerca de ese hecho.*  
*CONTESTÓ: No, no señora”.*

Por otra parte, considera la Sala, que el hecho de que con posterioridad al reintegro de la señora Franco Cardona, la funcionaria fuera nuevamente declarada insubsistente, no exime de responsabilidad al demandado por la conducta descuidada y arbitraria con la que procedió cuando enrostró responsabilidad a la misma y adoptó la medida de insubsistencia, dado que esa nueva declaración de insubsistencia ninguna relación tiene con la anterior.

De todo lo anterior concluye la Sala, que en el *sub examine*, se acreditó con las pruebas que obran en el plenario que la conducta del demandado fue gravemente culposa, en relación con la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de la señora Franco Cardona a quién imprudente y negligentemente desvinculó mediante un acto de insubsistencia de su cargo, sobre la imputación errónea de incumplimiento de una obligación que en realidad no tenía a su cargo y sin adelantar el trámite disciplinario correspondiente.

### 3.4 Liquidación de la condena:

La Sala no condenará al demandado al pago de total de lo cancelado por La Nación - Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por las razones que a continuación se exponen:

Debe tenerse en cuenta que entre la fecha de ejecutoria de la sentencia en el juicio de nulidad y restablecimiento del derecho – 10 de abril de 2001- , al



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

cumplimiento efectivo de la misma – 20 de junio del mismo año -, se generó una suma de dinero que no es consecuencia de la conducta gravemente culposa del agente que ocasionó la condena, sino que corresponde al retardo en que incurrió la entidad en su liquidación, suma adicional que no puede ser cobrada en acción de repetición al accionado.

En efecto, recuérdese que esta Sala ya ha fijado el criterio según el cual no es posible mediante la acción de repetición cobrar al demandado los intereses o mayores valores que se llegaran a causar con posterioridad a la sentencia condenatoria que da lugar a este juicio<sup>16</sup>.

El criterio anterior es aplicable, dado que como se demostró en el capítulo del pago en el *sub examine*, la suma que se acreditó cancelada por la entidad por los derechos laborales de la ex funcionaria desvinculada correspondió al monto de \$151'289.706.00; suma a la que debe descontársele los mayores valores generados por los meses en que la entidad demandada retardó la liquidación, una vez ejecutoriada la sentencia en el juicio de nulidad y restablecimiento, esto es, por el período comprendido entre el 10 de abril de 2001 y el 20 de junio de ese mismo año.

Para tal efecto, estima la Sala razonable y equitativo tomar el valor total definitivo del pago y dividirlo por el número de meses que abarcó la liquidación efectuada con corte al 20 de junio de 2001 objeto de la misma y el valor que se arroje como suma mensual, multiplicarlo por el número de meses que con

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 5 de diciembre de 2006, Exp. 22.102. "Es claro que de acuerdo con la ley la pretensión de la demanda de repetición se fija por el valor total y neto de la condena impuesta más el valor de las costas y agencias en derecho si se hubiere condenado a ellas, sin tomar en cuenta el valor de los intereses que se llegaren a causar sobre esa condena lo cual resulta acertado porque los intereses de mora en el pago de lo debido en la condena impuesta no se le pueden imputar a la conducta del funcionario, dado que son exclusivamente producto de la actuación de la entidad pública, quien, en tal virtud, es la única que debe asumirlos".



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

posterioridad a la ejecutoria de la sentencia se tomó la entidad pública para hacer la respectiva liquidación; el guarismo que resulte de esta operación será el monto a descontar del valor que se pretende repetir.

En ese orden se tiene:

- Monto de la liquidación reconocida en la Resolución 214 de 2001:  
\$151'289.706.00
- Número de meses comprendidos entre la fecha de despido de la señora Tatiana Franco Cardona – 30 de mayo de 1997 - hasta la fecha de expedición de la resolución – 20 de junio de 2001 – (48.66 meses).
- Número de meses comprendidos entre la fecha de ejecutoria de la sentencia por medio de la cual se condenó al Estado en virtud de la conducta del agente – 10 de abril de 2001- y la fecha de la resolución -20 de junio de 2001 – (2.66 meses).

De donde resulta:

$$\$151'289.706.00 / 48.66 = \$3.109.118 \text{ por mes}$$

El anterior valor se multiplica por el número de meses que corrieron entre la ejecutoria de la sentencia y la fecha de liquidación hecha por la entidad así:

$$= \$3.109.118 \times 2.66 \text{ meses} = \$8.270.253,88$$

Finalmente, el resultado al que se llegó en precedencia se restará del valor efectivamente pagado por el Estado en virtud de la condena impuesta:

$$\$151'289.706.00 - \$8.270.253,88 = \$143.019.452,12$$



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Por último, no puede olvidarse que no obstante que todo comportamiento o conducta estatal es obra de un servidor o agente público, el Estado es responsable de las consecuencias dañosas de ese comportamiento (artículo 90 inciso primero Constitución Política). Pero, no sería justo ni equitativo que, una vez determinada la responsabilidad del Estado y reparado el perjuicio a la víctima mediante el pago de la indemnización de perjuicios impuesto en una sentencia condenatoria, él asumiera la carga económica definitiva, cuando ello se debió a la conducta dolosa o gravemente culposa de su agente y, por eso puede hacer uso en contra de éste de la acción de repetición, como arriba se explicó, para que reembolse el valor de la parte que se le impute de los perjuicios pagados, los cuales al ser ocasionados en nexos con el servicio tampoco podrán serle trasladados en su totalidad sino en una proporción en consideración a la participación del demandado en el daño antijurídico, correspondiendo al juez administrativo, en su buen juicio, hacer la repartición o distribución final de la erogación económica entre la entidad pública correspondiente y el agente.

En el presente asunto, si bien la causa eficiente del daño antijurídico por el que tuvo que indemnizar el Estado fue la conducta del General en retiro Luís Enrique Montenegro Rinco, considera la Sala que al establecerse una condena al Estado dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por la lesión al derecho infligido a una funcionaria del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- con ocasión del servicio, que le es imputable en consideración a que, a pesar de que actúe a través de sus agentes, el servicio se predica del funcionamiento propio de la entidad estatal correspondiente, le corresponde una carga del 15% de aquella y, por ende, el



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

porcentaje de reembolso que se ordenará al General en retiro Montenegro será del 85% de la suma pagada por la demandante, esto es, \$121.566.534<sup>17</sup>.

El valor histórico anterior debe ser actualizado desde la fecha efectiva en que se hizo el pago de la condena hasta la fecha de la presente sentencia, como sigue:

$$V_p = V_h \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Donde:

V<sub>p</sub>: Valor presente de la prestación:

V<sub>h</sub>: capital o suma que se actualiza: \$121.566.534

Índice final: a la fecha de esta sentencia: 102.23.

Índice inicial: a la fecha del pago: 65.82

$$V_p = \$121.566.534 \frac{102.23}{65.82}$$

$$V_p. = \$188.814.141.$$

<sup>17</sup> Sobre la aplicación de este criterio ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de noviembre de 2007, Exp. 30.327, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Finalmente en consideración a lo dispuesto en el artículo 1B de Ley 678 de 2001, se dispondrá de un plazo de seis (6) meses que se contará desde la ejecutoria de esta providencia, para que el demandado proceda al pago de la condena impuesta.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO:** Niégase la excepción formulada por el demandado de inepta demanda.

**SEGUNDO:** Condénase al demandado, General en retiro LUÍS ENRIQUE MONTENEGRO RINCO a pagar a la Nación Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la suma de ciento ochenta y ocho millones ochocientos catorce mil ciento cuarenta y un pesos (\$188.814.141).

**TERCERO:** Concédase al señor LUÍS ENRIQUE MONTENEGRO RINCO el término de seis (6) meses para el cumplimiento del pago ordenado en esta sentencia.

**CUARTO:** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del



11001-03-26-000-2002-00020-01 (22565)

Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

QUINTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

ENRIQUE GAL BOTERO  
Presidente de la Sala

CON ACLARACION DE VOTO

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

ACLARO VOTO

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR