

## **ACCION DE REPETICION - Término de caducidad. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPETICION - Cómputo**

Respecto de la acción de repetición, el numeral noveno del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, establecen lo siguiente: “La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”. Como se observa, para resolver el asunto de la caducidad de la acción resulta necesario establecer cuándo se produjo el pago por cuyo reembolso se demanda, el cual es determinante para acreditar el daño y para señalar la oportunidad para formular la demanda de repetición. Tratándose del ejercicio oportuno de la acción de repetición, cabe precisar que existen dos momentos a partir de los cuales empieza a contarse el término de dos años para impetrar la acción, a saber: a) a partir del día siguiente a aquél en el cual se hubiere efectuado el pago efectivo de la condena impuesta en una sentencia y b) desde el día siguiente al vencimiento del plazo de 18 meses consagrado en el artículo 177 inciso 4 del C. C. A., previsto para que la entidad pública cumpla la obligación indemnizatoria que le ha sido impuesta. En efecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-832 de 2001, al analizar el tema de la caducidad en la acción de repetición declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “contado a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”, bajo el presupuesto de que: “(...) el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”. Como puede apreciarse, la Corte señaló que el plazo máximo que tiene la entidad para efectuar el pago respectivo se encuentra establecido en el artículo 177 del C. C. A., según el cual la entidad pública cuenta con 18 meses para cancelar las condenas impuestas en su contra, de manera que una vez vencido ese término comenzará a computarse el término para el ejercicio oportuno de la acción de repetición.

**NOTA DE RELATORIA:** Véase sentencia C-832 de 2001 de la Corte Constitucional, que declaró exequible el artículo 11 de la ley 678 de 2001.

## **LITISCONSORCIO - Integración / LITISCONSORCIO - Noción / RESPONSABILIDAD SOLIDARIA - Noción / SOLIDARIDAD - Responsabilidad**

La circunstancia de que sólo se haya vinculado al señor Tito Edmundo Rueda Guarín en su calidad de ex presidente del Senado de la República como demandado, no permite sostener a la luz del artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, que el contradictorio no se encuentra debidamente integrado, ya que la responsabilidad que se reclama no exige la citación y comparecencia de todos los Senadores que participaron de la Plenaria del Senado el día 23 de marzo de 1993, dado que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2344 del Código Civil, si en la producción de un daño concurre la actuación de varios sujetos, la obligación indemnizatoria que surge a su cargo se puede tornar solidaria, situación ésta que permitiría al afectado demandar a uno solo de los implicados o a los demás, de manera conjunta. De este modo, es claro que el Senado de la República decidió repetir únicamente contra su ex presidente, sin que ello pueda ser modificado o corregido por esta Corporación, en virtud de la solidaridad antes anotada. A ello se añade que la presencia de los Senadores que formaron parte de la Plenaria del Senado el día 23 de marzo de 1993, no constituye un requisito necesario para adelantar válidamente este proceso, ya que no se observa una sola relación jurídico procesal de carácter inescindible entre dichas personas, pues

—como se dijo— se trata de una obligación que podría ser solidaria y que devendría de una decisión conjunta, por lo cual en caso de tener que responder debería hacerlo por la totalidad de la obligación y no de manera proporcional a la intervención de cada Senador, circunstancia ésta que hace que la solicitud de integración del contradictorio se torne improcedente, en virtud de la libertad que le asistía al demandante para dirigir su demanda contra quien a bien lo estimara. Para la Sala resulta claro que la figura del litisconsorcio necesario se constituye, fundamentalmente, por la existencia de una única relación jurídica y/o de un acto jurídico respecto de los cuales existe pluralidad de sujetos o, dicho en otros términos, hay litisconsorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes, titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia, supuestos que no encuentran acreditados en este caso. Para el efecto se debe tener en cuenta que en el evento en el cual el juez pudiese dictar sentencia respecto de un sujeto procesal sin necesidad de contar con la vinculación de otro sujeto de derecho que habría podido ser demandado por el actor en el mismo proceso o en otro distinto con fundamento en los mismos hechos, no se estará en presencia de un litisconsorcio necesario y, por tanto, no cabría la citación forzosa que prevé el mentado artículo 83; en caso contrario dicha vinculación resulta imprescindible para resolver el asunto. En efecto, existen múltiples casos en los cuales varias personas deben obligatoriamente comparecer a un proceso, en calidad de demandantes o de demandados, por lo cual éste se torna en un requisito necesario para adelantar válidamente el proceso, dada la unidad inescindible de la relación de derecho sustancial en debate, de manera que el asunto no puede ser decidido de fondo sin la comparecencia de todas aquellas personas que ostentan dicha condición en un proceso determinado. Pero en este caso concreto se advierte que la vinculación de los demás Senadores no era necesaria pues no se acreditó la configuración de alguno de los requisitos establecidos para el efecto, de tal manera que si bien los Senadores que votaron para que se produjera el retiro del servicio del entonces Director General del Senado habrían podido ser vinculados al proceso como litisconsortes facultativos, lo cierto es que dicha potestad sólo podía ser ejercida por la parte actora sin que la no vinculación a la cual se ha hecho referencia hubiere generado algún tipo de nulidad procesal ni impida decidir de fondo el asunto. Lo anterior, sumado al hecho de que con la demanda sólo se está cuestionando la actuación del señor Tito Edmundo Rueda Guarín, por considerar que fue ésta la causa de la declaratoria de nulidad de la desvinculación del señor Severiano Cala Toloza.

**ACCION DE REPETICION - Elementos. Finalidad / ACCION DE REPETICION - Requisitos para su procedencia / ACCION DE REPETICION - Evolución legal y jurisprudencial / ACCION DE REPETICION - Noción / ACCION DE REPETICION - Tránsito legislativo. Normatividad aplicable / ACCION DE REPETICION - Requisitos de prosperidad**

Como una manifestación del principio de la responsabilidad estatal, el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política señala que “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, aquel deberá repetir contra éste”. En tal sentido, la acción de repetición fue consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo pueda solicitar de este el reintegro de lo que hubiere pagado como consecuencia de una sentencia o de una conciliación o de otra forma de terminación de un

conflicto. Esta misma acción ha sido desarrollada también en ordenamientos especiales tales como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, la cual, en su artículo 71, consagró que “en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”, norma referida, en tal caso, a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. La citada Ley 678 reguló tanto los aspectos sustanciales como los procesales de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con tales propósitos. Sin embargo, los hechos y actos ocurridos bajo el imperio y vigencia del régimen jurídico precedente a la expedición de la Ley 678, potencialmente constitutivos de la acción de repetición contra funcionarios o ex funcionarios o particulares en ejercicio de función pública, tenían un régimen integrado por varias disposiciones tanto sustanciales como procesales que, aunque dispersas, permitían exigir la responsabilidad del agente del Estado en los términos consagrados en el inciso segundo del artículo 90 de la Carta Política. Así las cosas, para dilucidar el conflicto de leyes por el tránsito de legislación, la jurisprudencia ha sido clara al aplicar la regla general según la cual la norma nueva rige hacia el futuro, de manera que aquella sólo rige para los hechos producidos a partir de su nacimiento y hasta el momento de su derogación; sólo excepcionalmente las leyes pueden tener efectos retroactivos. De manera que si los hechos o actos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público tuvieron ocurrencia con anterioridad a la vigencia de Ley 678, tal como ocurrió en el caso que aquí estudia la Sala, dado que el retiro del servicio del señor Severiano Cala Toloza que dio lugar a la imposición de una condena judicial en contra del Senador de la República se decidió en marzo de 1993, es claro que las normas sustanciales aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o con dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público, en cuyos eventos resulta necesario remitirse directamente al criterio de culpa grave y dolo que recoge el Código Civil en su artículo 63 y no a las presunciones previstas en la Ley 678. El Consejo de Estado ha dicho que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe 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. Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como los de buena fe, contenidos en la Constitución Política y en la ley, a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia. Ahora bien, la prosperidad de la acción de repetición está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos: i) la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; ii) el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; iii) la calidad del demandado como agente o ex agente del Estado o particular en ejercicio de funciones públicas; iv) la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado; y v) que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico. En relación con lo anterior se debe precisar que la no acreditación de uno de los tres primeros requisitos, esto es la imposición de una obligación a cargo de la entidad pública demandante por sentencia judicial o acuerdo conciliatorio, el pago real o efectivo de la indemnización respectiva por parte de esa entidad y la calidad del demandado, torna improcedente la acción y relevan al Juez por completo de realizar un análisis de la responsabilidad que se le imputa a los demandados y, por tanto, en tales casos se deberán negar las súplicas de la demanda.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la noción de dolo y de culpa grave, sentencia CE, S3, Rad. 10865, 1999/08/31, MP. Ricardo Hoyos Duque. Sobre los requisitos para que prospere la acción de repetición, sentencias CE, S3, Rad. 22613, 2008/10/01; Rad. 25893, 2008/11/13 y Rad. 29926, 2009/02/11.

**ACCION DE REPETICION - Requisitos de prosperidad / ACCION DE REPETICION - Actuar doloso o gravemente culposo / CONGRESO DE LA REPUBLICA - Empleados. Clasificación / EMPLEADOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA - Clasificación / ACTO ADMINISTRATIVO - Procedimiento / CONGRESO DE LA REPUBLICA - Actos administrativos / ACTOS EXPEDIDOS POR EL SENADO - Procedimiento / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Aplicación a actuaciones administrativas del Senado / LEY 5 DE 1992 - Aplicación / DIRECTOR GENERAL DEL SENADO - Empleo de elección**

En relación con otro de los cargos de la demanda, relacionado con la falta de competencia que afectó de ilegalidad la Resolución 17 de 1993, por medio de la cual se rechazó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuestos contra la decisión de la Plenaria del Senado por la cual se dispuso retirar del servicio al entonces Director General de la entidad, en razón a que tal rechazo fue proferido exclusivamente por el Presidente del Senado, a pesar de que la decisión recurrida fue emitida por la Plenaria de la Corporación, la Sala advierte que dicha circunstancia sí constituyó un desconocimiento de las normas que rigen la materia y una falta total de previsión frente a los efectos nocivos que dicha circunstancia podría generar, como en efecto ocurrió en este caso. En efecto, se advierte que de acuerdo con lo previsto en la Ley 5ª de 1992, concretamente en el artículo 375, la remoción del Director General del Senado podía adoptarse por decisión mayoritaria de la Plenaria y si bien la norma en comento no contempló contra tal decisión, en forma expresa, los medios de impugnación procedentes, no es menos cierto que sí precisó que cuando en el reglamento no se encontrare disposición aplicable a la situación concreta se debe acudir a la aplicación de las normas que regulan el caso, la materia o un procedimiento similar al adelantado por el Congreso de la República en cualquiera de sus Cámaras. De forma tal que la parte general del Código Contencioso Administrativo resulta aplicable a las actuaciones administrativas adelantadas por las Cámaras del Congreso de la República, salvo en aquellos casos referidos al ejercicio de las facultades contempladas respecto de los empleos de libre nombramiento y remoción; sin embargo, el caso que en esta oportunidad se analiza no encuadra dentro tal excepción, puesto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 348 de la Ley 5ª de 1992, los empleos de esa Corporación se clasifican por el origen de su nombramiento en i) empleos de elección; ii) empleos de libre nombramiento y remoción y iii) empleos de carrera administrativa. Dentro de los primeros se encuentran los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales, Secretarios Generales de las Comisiones Constitucionales y los Coordinadores de las Comisiones legales de ambas Cámaras, así como el Director General del Senado de la República. De acuerdo con lo anterior, se impone precisar que el empleo de Director General del Senado no era provisto en ejercicio de las facultades de libre nombramiento y remoción y que su cargo era de elección por un período fijo de dos años, de forma tal que la decisión de retiro sí era susceptible de ser impugnada por parte del perjudicado en atención a lo dispuesto en los artículos 2º, 50 y 51 del C.C.A., según los cuales toda actuación administrativa se debe desarrollar con arreglo, entre otros principios, a los de contradicción y de audiencia, derechos de defensa y debido proceso por virtud de los cuales los interesados tendrán la oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones administrativas por los medios legales, esto es, mediante la interposición del

recurso de reposición, el cual procede por regla general contra todas las decisiones que pongan fin a las actuaciones administrativas, salvo que una norma especial establezca lo contrario. Lo anterior evidencia que el demandado decidió, por sí y ante sí, desconocer las normas generales, omitir el trámite previsto para el recurso interpuesto y asumir una competencia que no le era propia, sin prever las consecuencias que ello podía generar e impidiendo con ello que se diera, por parte de la autoridad competente, un nuevo debate para analizar la decisión inicial, todo lo cual dejó, al menos desde el punto de vista administrativo, incólume el acto de retiro del servicio que posteriormente fue impugnado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo con fundamento en dicha circunstancia. En efecto, la competencia asumida en forma irregular por el demandado determinó la terminación de la actuación administrativa sin que la autoridad que adoptó la decisión inicial hubiere sido informada de que en contra de su decisión se había interpuesto un recurso de reposición que sólo podía ser resuelto por la Plenaria del Senado, pues sólo ésta era la competente para ordenar el retiro definitivo del Director General de esa Cámara. Concluye entonces la Sala que la conducta del señor Tito Edmundo Rueda Guarín fue gravemente culposa “al no manejar los negocios con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”, porque no previó –a pesar de estar en posibilidad de hacerlo– los efectos nocivos de su actuación, acogió una competencia que no le correspondía al despojar a la Plenaria del Senado del ejercicio de las facultades que por ley le están atribuidos a esa Corporación; culminó en forma irregular un procedimiento administrativo, vulnerando con ello tanto las normas de competencia como los derechos de contradicción, de audiencia y de defensa que le asistían al afecto e incluso los derechos de información y de publicidad de la Plenaria del Senado respecto de las decisiones adoptadas por esta. Con fundamento en todo lo anterior, la Sala considera configurada la responsabilidad personal del señor Tito Edmundo Rueda Guarín en los términos del artículo 90 de la Constitución Política de 1991, lo cual determina su obligación de indemnizar los perjuicios causados al Estado.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

**Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

Bogotá, D.C., julio veintidós (22) de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00057-01(25659)**

**Actor: NACION - SENADO DE LA REPUBLICA**

**Demandado: TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN**

**Referencia: ACCION DE REPETICION**

Atendiendo la prelación dispuesta por la Sala en el Acta 15 del 5 de mayo de 2005, se decide en única instancia la demanda de repetición formulada por la Nación - Senado de la República contra el ex Senador y ex Presidente del Senado Tito Edmundo Rueda Guarín.

## **1.- ANTECEDENTES**

### **1.1.- La demanda.**

El 5 de septiembre de 2003, la Nación - Senado de la República presentó demanda de repetición contra el ex Senador y ex Presidente del Senado Tito Edmundo Rueda Guarín con el fin de que se le declarara responsable por la suma de dinero que la entidad demandante debió cancelar al señor Severiano Cala Toloza con ocasión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de julio de 2000. Como consecuencia de la declaración anterior, la entidad solicitó que se condenara al demandado a pagar \$ 57'288.556,18.

#### **1.1.1.- Hechos.**

Como **fundamentos de hecho de la demanda** la parte actora narró, en síntesis, los siguientes:

El señor Severiano Cala Toloza fue elegido en el cargo de Director General del Senado de la República por la Plenaria de la Corporación, en sesión del 9 de septiembre de 1992, por un período de 2 años, posesión que se llevó a cabo el 14 de septiembre siguiente.

El 24 de marzo de 1993, en sesión de la Comisión de Administración del Senado, promovida por el entonces Presidente del Senado y de la Comisión, señor Tito Rueda Guarín, el ahora demandado informó a los demás integrantes que en forma descortés y mal intencionada el señor Severiano Cala Toloza, en su condición de Director General del Senado, había dirigido una carta a los Senadores que contenía afirmaciones temerarias y falsas contra el Presidente de la Corporación, actitud que el Senador Rueda Guarín calificó como irrespetuosa.

Con fundamento en lo anterior, el aquí demandando solicitó a la Comisión que revisara si el Director estaba cumpliendo con sus funciones y que se rindiera un informe que ese mismo día fue presentado ante la Plenaria del Senado, sesión en la cual la Comisión formuló una proposición encaminada a lograr que se ordenara la remoción del señor Cala, propuesta que fue aprobada por la Plenaria del Senado. Contra la decisión anterior, el interesado formuló recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales fueron rechazados por el señor Tito Rueda Guarín, en su condición de Presidente del Senado, mediante Resolución número 17 del 27 de marzo de 1993. Las decisiones anteriores fueron declaradas nulas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, se condenó al Senado de la República a cancelar al señor Severiano Cala Toloza las sumas de dinero dejadas de percibir con ocasión del empleo que desempeñaba en esa entidad desde el día del retiro hasta la fecha en que habría vencido el período para el cual había sido designado inicialmente.

Sostuvo la demandante, con fundamento en lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso laboral que dio origen a la acción de repetición, que el señor Tito Rueda Guarín, desconociendo los postulados del artículo 375 de la Ley 5ª de 1992, promovió y obtuvo la desvinculación del señor Cala dejando de lado que él había sido elegido por un período de 2 años y que la desvinculación del Director General del Senado de la República sólo podía ordenarse si previamente se había realizado una evaluación previa por parte de la Plenaria de la Corporación, la cual no se efectuó en este caso. También se desconoció el derecho de defensa del servidor removido puesto que no se le comunicó el contenido de la evaluación de su desempeño, no fue informado de la reunión de la Comisión de Administración del Senado ni de la sesión de la Plenaria para decidir acerca de su remoción como Director General de esa Cámara. Con el mismo fundamento sostuvo que la iniciativa del demandado para retirar del servicio al entonces Director General del Senado estuvo fundada en consideraciones personales que no guardaban relación con el mejoramiento del servicio, afirmación que en su criterio se corrobora con las declaraciones rendidas por los señores María Josefa Rueda de Niño, Héctor Onofre Santana y Alfonso Sánchez en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Cala, quienes indicaron que existían serias diferencias políticas entre el entonces Presidente del Senado y el Director General de la Corporación en razón a que pertenecían a distintos grupos políticos.

Finalmente, la entidad manifestó que el demandado rechazó los recursos de reposición y de apelación presentados por el señor Severiano Cala Toloza contra la decisión de retiro del servicio dispuesta por la Plenaria del Senado, desconociendo las normas de competencia según las cuales dichas impugnaciones debían ser resueltas por la Plenaria, puesto que esa fue la autoridad que adoptó la decisión inicial, todo lo cual evidencia que la conducta del demandado fue gravemente culposa (Fls. 1-10 c. 1).

La demanda fue admitida por esta Corporación el 2 de julio de 2004, decisión que se notificó en debida forma al demandado (Fls. 93-95 c. ppal.).

## **1.2.- La contestación de la demanda.**

El demandado contestó oportunamente la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la misma y formulando las siguientes excepciones:

*i)* Falta de integración del contradictorio para conformar debidamente la parte pasiva en este proceso. Sobre el particular, el demandado manifestó que la decisión de retiro del servicio del señor Severiano Cala Toloza no fue adoptada directamente por el demandado sino por la Plenaria del Senado, razón por la cual debían ser llamados juicios todos los Senadores que adoptaron la decisión. También precisó que en su calidad de Presidente del Senado se limitó a ejecutar el retiro del servicio del señor Cala en acatamiento a lo decidido por la Plenaria con mayoría de votos.

*ii)* Falta de legitimación *ad causam* en el único demandado, porque, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la actuación que fundamentó la imposición de una condena en contra de la entidad demandante fue efectuada por la Plenaria del Senado. Con fundamento en lo anterior, el demandado concluyó que no está llamado a responder por los cargos imputados pues él no puede ejercer la representación del Senado ni de los Senadores de la época.

*iii)* Falta de racionalidad en el *petitum* de condena, por incluir factores salariales que por ley deben ser cancelados por el trabajador. Sostuvo el demandado que la suma de dinero por cuyo reembolso se repite incluye los dineros pagados al Fondo de Previsión Social del Congreso por concepto de pensiones, cantidad que ha debido ser asumida por el trabajador y no por la entidad. El pago de esa suma a la entidad



pública por parte del demandado constituiría un enriquecimiento sin causa respecto de la entidad demandante. En este punto sostuvo que la falta de precisión respecto de la condena a reclamar torna inadmisibles e improcedentes la demanda de la referencia.

iv) Ausencia de solidaridad pasiva o de deudores. En cuanto no estaba legitimado el demandado para responder por los hechos de la demanda ni por las sumas de dinero pagadas por la entidad derivadas de los derechos laborales del señor Cala, no puede ser condenado porque la solidaridad prevista en el artículo 2344 del Código Civil sólo se predica respecto de la responsabilidad por daños derivada de hechos ilícitos, cuestión muy distinta a la analizada en este proceso.

v) Evento de la confusión como excepción, por virtud de la cual sostuvo que dado que la condena impuesta por el Tribunal se produjo como consecuencia de una actuación imputable a la Plenaria del Senado y dado que por esa causa es necesario encaminar la acción en contra de los miembros de la Corporación, se puede concluir lógicamente que existe confusión entre el deudor y el acreedor, lo cual constituye una causal de extinción de la acción.

vi) Imposibilidad de vincular procesalmente al demandado *“faltando el supuesto del llamamiento en garantía indispensable, como nexa vinculatorio en el proceso donde se dictó la condena”*. La cual fundamentó en que nadie puede ser condenado con ocasión de un proceso en el cual no se le dio la oportunidad de intervenir.

v) Imposibilidad de deducir responsabilidad al demandado de quien no se predica ni hay antecedente probatorio que indique que su actuación estuvo viciada con dolo o culpa grave.

Con fundamento en las anteriores consideraciones el demandante solicitó que se negaran las súplicas de la demanda (Fls. 1-12 c. 1).

### **1.3.- Los alegatos de conclusión.**

Vencido el período probatorio previsto en el auto del 28 de julio de 2006 y habiéndose surtido y decidido el recurso de reposición interpuesto por el demandado en contra de esa decisión, se corrió traslado a las partes para alegar

de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, según providencia del 27 de julio de 2007, término dentro del cual las partes demandante y demandada reiteraron, con fundamento en el material probatorio aportado al proceso, los argumentos expuestos en la demanda y en su respectiva contestación. A su vez, el demandado precisó que las presunciones de la Ley 678 de 2001 no son aplicables a hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley y que no se acreditó que su conducta hubiere estado viciada por dolo o por culpa grave (Fls. 223-233, 250, 252-268 c. 1).

El Ministerio Público, por su parte, solicitó que se negaran las súplicas de la demanda porque no se acreditó que la condena impuesta a la demandante se hubiere proferido por la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado. Sobre el particular precisó que la decisión de desvincular al funcionario no provino de la voluntad del ex presidente del Senado sino de la aprobación mayoritaria de la Plenaria de la Corporación y que no se acreditó que el demandado se hubiere valido de artimañas o manipulaciones para influenciar la decisión de los Congresistas. Además, si bien se evidencia que existían diferencias políticas entre el entonces presidente del Senado y el servidor destituido, ello no es suficiente para concluir que el acto de retiro hubiere tenido origen en las mismas.

En relación con las excepciones propuestas por el demandado precisó: primero, que la demanda se fundamentó en la conducta dolosa del señor Tito Rueda Marín, razón por la cual está legitimado en la causa por pasiva para comparecer a este proceso, sin perjuicio de que la entidad hubiere podido convocar a los demás integrantes del Senado en otro proceso, omisión que no afecta la validez del *sub lite*; segundo, que la excepción referida al monto de la condena por la cual se repite no es un medio idóneo de excepción puesto que ella está directamente relacionada con el fondo del asunto; tercero, el hecho de que el demandado no hubiere sido llamado en garantía en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no constituye una vulneración a su derecho de defensa, porque para el efecto se promovió el proceso de la referencia; cuarto, no hay confusión entre el patrimonio de la entidad demandante con el cual se pagó la condena a favor del señor Servatino Cala Toloza y el del Senador que debería responder en el proceso de la referencia, pues este, en caso de ser condenado, debe asumir la obligación con sus propios recursos (Fls. 269-278 c. 1).

## 2.- CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir la demanda de repetición formulada por la Nación - Senado de la República contra el ex Senador Tito Edmundo Rueda Guarín, para lo cual abordará el análisis del asunto de la referencia en el siguiente orden: *i)* la competencia funcional del Consejo de Estado para conocer el proceso; *ii)* la caducidad de la acción; *iii)* las excepciones relativas a la falta de integración del contradictorio y de legitimación en la causa por pasiva; *iv)* las características de la acción de repetición; y *v)* el caso concreto.

### 2.1.- Competencia del Consejo de Estado.

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 artículo 7 de la Ley 678 de 2001 y por el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003, éstos últimos expedidos por esta Corporación.

En efecto, la demanda se dirige en contra del señor Tito Edmundo Rueda Guarín por un acto realizado con ocasión del ejercicio de sus funciones como Senador de la República, circunstancia que radica en esta Corporación el conocimiento del proceso en única instancia y que torna improcedente la aplicación de las normas generales de competencia para esta clase de acciones<sup>1</sup>, pues así lo establecen directamente las disposiciones legales referidas.

---

<sup>1</sup> Ley 678 de 2001. **“Artículo 7º. Jurisdicción y competencia.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

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

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

**“Parágrafo 1º.** Cuando la acción de repetición se ejerza contra el Presupuesto 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 ...”.

Por otra parte y de acuerdo con el reglamento interno de esta Corporación compete a esta Sección el conocimiento del asunto.

## 2.2.- Caducidad de la acción.

La caducidad se configura cuando el plazo establecido por la ley para instaurar algún tipo de acción ha vencido. La caducidad de la acción es un fenómeno jurídico en virtud del cual el titular de una acción pierde la facultad de acudir ante la jurisdicción por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley para ese efecto. Así, para que opere la caducidad deben concurrir dos supuestos: *i)* el transcurso del tiempo y *ii)* el no ejercicio de la acción. Los términos para promover acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo están edificados sobre la necesidad de señalar un plazo objetivo e invariable para que quien se considere titular de un derecho opte por accionar o no.

La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, por tanto, el fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, pues contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión, salvo en los casos expresamente determinados en la propia ley.

Respecto de la acción de repetición, el numeral noveno del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, establecen lo siguiente:

*“La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional en sentencia C-832 de 2001, al analizar el tema de la caducidad en la acción de repetición declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “*contado a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad*”, bajo el presupuesto de que:

*“(…) el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”* (se resalta)

Como se observa, para resolver el asunto de la caducidad de la acción resulta necesario establecer cuándo se produjo el pago por cuyo reembolso se demanda, el cual es determinante para acreditar el daño y para señalar la oportunidad para formular la demanda de repetición. Tratándose del ejercicio oportuno de la acción de repetición, cabe precisar que existen dos momentos a partir de los cuales empieza a contarse el término de dos años para impetrar la acción, a saber: a) a partir del día siguiente a aquél en el cual se hubiere efectuado el pago efectivo de la condena impuesta en una sentencia y b) desde el día siguiente al vencimiento del plazo de 18 meses consagrado en el artículo 177 inciso 4 del C. C. A., previsto para la que la entidad pública cumpla la obligación indemnizatoria que le ha sido impuesta.

En efecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-832 de 2001, al analizar el tema de la caducidad en la acción de repetición declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “*contado a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad*”, bajo el presupuesto de que:

*“(...) el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, **a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo**”* (se resalta).

Como puede apreciarse, la Corte señaló que el plazo máximo que tiene la entidad para efectuar el pago respectivo se encuentra establecido en el artículo 177 del C. C. A., según el cual la entidad pública cuenta con 18 meses para cancelar las condenas impuestas en su contra, de manera que **una vez vencido ese término comenzará a computarse el término para el ejercicio oportuno de la acción de repetición**. Sobre el particular la Corte Constitucional precisó:

*“Se tiene, pues, que uno de los requisitos de la acción de repetición es el pago de la condena que haya sufrido la Administración, y por consiguiente, resulta razonable que se haya fijado el momento en que se realiza ese acto jurídico como punto de partida para computar el término de caducidad.*

*“Por otra parte, contrariamente a lo que afirma el demandante, la entidad no puede, a su arbitrio, determinar el momento definitivo del pago, ya que el cumplimiento de esa obligación se encuentra sujeto a estrictas normas presupuestales.*

*“La propia Constitución señala el procedimiento que debe seguirse para presupuestar gastos. El artículo 346 superior, señala que no podrá incluirse partida en la ley de apropiaciones que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a una ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender al funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*“Por su parte, en desarrollo del mandato constitucional, el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo prevé, que en el evento de ser condenada la Nación, una entidad territorial o una descentralizada al pago de una suma de dinero, el agente del ministerio público frente a la respectiva entidad, debe dirigirse a los funcionarios competentes para que incluyan en sus presupuestos, partidas que permitan sufragar las condenas. En concordancia con lo anterior, será causal de mala conducta por parte de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos, pagar las apropiaciones para el cumplimiento de las condenas más lentamente que el resto.*

*“Prevé también el citado artículo que dichas condenas serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho meses después de su ejecutoria, y devengarán intereses moratorios. La Corte, al examinar la constitucionalidad del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo afirmó que “[a] menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho meses (18) que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria”<sup>3</sup>....*

*“De lo anterior se infiere, que como en razón del principio de legalidad del gasto público (artículos 345 y 346 de la Constitución), el Estado no puede, a diferencia de los particulares, disponer inmediatamente de sus recursos para el cumplimiento de las condenas a su cargo, la ley razonablemente le ha otorgado un plazo de dieciocho meses para realizar los trámites para el pago de las mismas, so pena de sanciones disciplinarias a los funcionarios que no procedan de acuerdo con el trámite anteriormente explicado.*

*“Por lo tanto, el Estado cuenta con un término preciso para efectuar el respectivo trámite presupuestal para efectos de cancelar el monto de la condena judicial por los perjuicios causados a los particulares.*

*“En síntesis es viable afirmar, que el plazo con que cuenta la entidad para realizar el pago de las sentencias de condena en su contra, no es indeterminado, y por lo tanto, el funcionario presuntamente responsable, objeto de la acción de repetición, no tendrá que esperar años para poder ejercer su derecho de defensa”<sup>4</sup>.*

---

<sup>3</sup> Sentencia C 188 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>4</sup> Ídem.

Pues bien, en el caso que ahora se examina se tiene que la sentencia condenatoria quedó ejecutoriada después del 29 de septiembre de 2000, fecha en la cual se declaró desierto el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de julio de 2000 y el pago de la obligación fue realizado el 28 de noviembre de 2001, es decir dentro de los 18 meses con los cuales contaba la entidad para dar cumplimiento a la sentencia, de tal forma que el término de caducidad empezó a correr al partir del día siguiente a la fecha del pago, de manera que el mismo vencía el 29 de noviembre de 2003 y dado que la demanda fue presentada el 5 de septiembre de 2003, se impone concluir que en este caso no operó el fenómeno de caducidad de la acción (Fls. 234 c. 2, 13 c. 1).

### **2.3.- La integración del litisconsorcio y la legitimación en la causa por pasiva.**

Con el fin de resolver las excepciones referidas, la Sala retomará las consideraciones expuestas en providencia del 27 de octubre de 2006, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el demandado en contra del auto que abrió el proceso de la referencia a pruebas, toda vez que en él se decidió ya la solicitud de integración del contradictorio entonces formulada por el demandado, decisión que se notificó en debida forma y que cobró firmeza sin que posteriormente alguna de las partes hubiere realizado manifestación alguna al respecto.

En la citada providencia se consignaron las siguientes consideraciones:

*“Del contenido de la anterior solicitud, se impone concluir que lo pretendido por la parte demandada es que a través de la figura del litisconsorcio necesario por pasiva, se vincule al proceso a todos los Senadores que formaron parte de la sesión ordinaria efectuada el día 23 de marzo de 1993, puesto que fue dentro de dicha sesión que la Plenaria de esa Cámara dispuso la desvinculación del Director General Administrativo de manera conjunta.*

*“La anterior solicitud será denegada, por cuanto en el presente caso no están dados los requisitos establecidos anteriormente para la procedencia de la figura del litisconsorcio por pasiva, de conformidad con lo siguiente:*

*“El Despacho estima que la circunstancia de que sólo se haya vinculado al señor Tito Edmundo Rueda Guarín en su calidad de ex presidente del*

*Senado de la República como demandado, no permite sostener a la luz del artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, que el contradictorio no se encuentra debidamente integrado, ya que la responsabilidad que se reclama no exige la citación y comparecencia de todos los Senadores que participaron de la Plenaria del Senado el día 23 de marzo de 1993, dado que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2344 del Código Civil, si en la producción de un daño concurre la actuación de varios sujetos, la obligación indemnizatoria que surge a su cargo se puede tornar solidaria<sup>3</sup>, situación ésta que permitiría al afectado demandar a uno solo de los implicados o a los demás, de manera conjunta.*

*“En materia de responsabilidad solidaria, cabe hacer referencia a la definición adoptada por el profesor Javier Tamayo Jaramillo, según la cual la solidaridad consiste en que una obligación divisible pueda ser cobrada en su totalidad a cualquiera de los deudores de la misma<sup>4</sup>, motivo por el cual es la parte actora la que determina contra quién va a promover el proceso, sin que le esté dada la facultad al Juez de conocimiento de vincular de forma oficiosa o a petición de parte -como demandados principales-, a sujetos no citados por aquella.*

*“Con el fin de aplicar la figura de la solidaridad a este caso, el Despacho estima pertinente citar lo que en materia de responsabilidad fiscal ha sostenido un sector de la doctrina nacional. Al respecto, el profesor Uriel Alberto Amaya Olaya ha sostenido como postulado general, que si se produce un daño al patrimonio público por parte de un gestor fiscal (servidor público o particular) la obligación que emerge de tal antijurídico comportamiento es de carácter solidario por pasiva frente a los plurales actores dañinos.<sup>5</sup> Afirmación ésta que reside en un criterio señalado de manera pretérita por esta Sección del Consejo de Estado, según el cual: “[C]uando el hecho perjudicial ha sido causado por dos o más personas (los sujetos son la causa eficiente) no se produce una división de la responsabilidad, como si una llevara apenas una parte de*

---

<sup>3</sup> Arturo Alessandri Rodríguez, Derecho Civil. Teoría de las Obligaciones. Santiago de Chile, Ed. Imprenta Universal, 1981, pág. 265.

*“La obligación solidaria es aquella en que hay varios deudores o varios acreedores, y que tiene por objeto una prestación, que a pesar de ser divisible, puede exigirse totalmente por cada uno de los acreedores, o cada uno de los deudores, por disponerlo así la ley o la voluntad de las partes, en términos que el pago efectuado a uno de aquellos o por uno de estos, extingue toda la obligación respecto de los demás”.*

<sup>4</sup> De la Responsabilidad Civil, Tomo I, Editorial TEMIS S.A.. Bogotá D.C. 1999, pág. 44.

<sup>5</sup> Teoría de la Responsabilidad Fiscal –Aspectos Sustanciales y Procesales-, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C. 2002. pág. 307.

*“El patrimonio público supera la connotación económica para acentuar su sentido valorativo desde el punto de vista de la relación jurídica homogénea que surge respecto de quienes tienen la competencia funcional o contractual para administrarlo y aplicarlo a esos objetivos sociales.*

*“De ese carácter el patrimonio adquiere una connotación unilateral e integral, y por consiguiente indivisible, que hace presumir en su tratamiento jurídico una solidaridad obligacional en relación con los gestores que le causen un detrimento.*

*“Visto de otra manera no es lógico ni jurídico que un proceso de responsabilidad con responsables plurales se divida a prorrata el daño producido (daño que, por demás, es jurídicamente indivisible), cuando la intensidad del mismo, además de económica, tiene profundas connotaciones de moral administrativa y de orden social, que plantean una escala valorativa diferente para medir las consecuencias derivadas del deber de garante que asume el agente desleal o descuidado al afectar patrimonialmente ese especial bien jurídico”.*



*la culpa, sino que por mandato legal surge una obligación solidaria de responder*<sup>6</sup>.

*“A su turno, la Corte Constitucional ha señalado*<sup>7</sup>:

*“Dentro de las obligaciones modales, se encuentran aquéllas cualificadas según el sujeto. Dentro de éstas están las obligaciones solidarias pasivas las que se caracterizan porque, a pesar de tener objeto divisible y pluralidad de sujetos, colocan a cada deudor en la necesidad de pagar la totalidad de la deuda<sup>8</sup>, y, por tanto, impide la divisibilidad de ésta<sup>9</sup>”.*

*“Y ésto fue lo que sucedió en el presente caso, en el cual el Senado de la República en virtud de una sentencia condenatoria proferida por esta Jurisdicción en su contra, demandó, a través de la acción de repetición, únicamente al señor Tito Edmundo Rueda Guarín en su calidad de ex presidente de dicha Corporación, toda vez que los fundamentos tenidos en cuenta para condenar a la Nación dentro de la referida sentencia –la cual hizo tránsito a cosa juzgada–, se apoyaron en las conductas desarrolladas por el demandado en este proceso en su condición Presidente del Senado de la República<sup>10</sup>.*

*“De este modo, sin que ello en nada implique por contera anticipar pronunciamiento alguno acerca de la alegada responsabilidad patrimonial del Demandado en este proceso, es claro que el Senado de la República decidió repetir únicamente contra su ex presidente, sin que ello pueda ser modificado o corregido por esta Corporación, en virtud de la solidaridad antes anotada.*

*“A ello se añade que la presencia de los Senadores que formaron parte de la Plenaria del Senado el día 13 de marzo de 1993, no constituye un requisito necesario para adelantar válidamente este proceso, ya que no se observa una sola relación jurídico procesal de carácter inescindible*

---

<sup>6</sup> Sentencia 11 de abril de 1994. M.P.: Dr. Carlos Betancour Jaramillo.

<sup>7</sup> Sentencia SU881/05 25 de agosto de 2005. M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> OSPINA Fernández, Guillermo, Régimen General de las Obligaciones, Bogotá, Temis 1987, p. 257

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 258; CUBIDES Camacho, Jorge, Obligaciones, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 3ª edición 1996, pág. 47.

<sup>10</sup> Para el efecto, se citarán apartes de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca: “...; y de otra parte, que además de lo expuesto en sus intervenciones por los Senadores referidos en el párrafo anterior, la actuación administrativa fue conducida de manera no regular por el Presidente del Senado, tanto por la forma precipitada como se desarrolló dicha actuación, como por el hecho de que con la remoción del actor no se buscó el mejoramiento en la prestación del servicio, sino una satisfacción de intereses particulares, del Presidente del Senado” (pág. 16 de la sentencia, folio 39 del cuaderno principal).

“Del conjunto de la prueba allegada al proceso, en criterio de la Sala, la actuación administrativa adelantada, que fue conducida en todo por el Presidente del Senado, al ordenar la desvinculación del servicio del demandante no obedeció a un motivo de mejoramiento del servicio, sino a una satisfacción de intereses particulares, surgida, de un lado, de la fricción existente entre el referido directivo y el actor, por razones de índole política, basadas en pertenecer a diferentes grupos políticos, y del otro lado, a la ambición del citado señor Presidente de querer imponer su autoridad en actos que se encontraban atribuidos a la competencia del Director Administrativo General ...” (pág. 23 de la sentencia, folio 46 del cuaderno principal).

“La valoración que sobre la falsa motivación por no estar inspirada la decisión del Senado en el mejoramiento del servicio, sino en satisfacer intereses de tipo personal y político del Presidente del Senado ...” (pág. 23 de la sentencia, folio 46 del cuaderno principal).

*entre dichas personas, pues –como se dijo– se trata de una obligación que podría ser solidaria y que devendría de una decisión conjunta, por lo cual en caso de tener que responder debería hacerlo por la totalidad de la obligación y no de manera proporcional a la intervención de cada Senador, circunstancia ésta que hace que la solicitud de integración del contradictorio se torne improcedente, en virtud de la libertad que le asistía al demandante para dirigir su demanda contra quien a bien lo estimara”.*

Las anteriores consideraciones se mantienen para efectos de resolver la excepción relativa a la indebida integración del contradictorio porque, como se anotó, la providencia en mención fue notificada en debida forma y no fue objeto de recurso alguno y porque para la Sala resulta claro que la figura del litisconsorcio necesario se constituye, fundamentalmente, por la existencia de una única relación jurídica y/o de un acto jurídico respecto de los cuales existe pluralidad de sujetos o, dicho en otros términos, hay litisconsorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes, titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia, supuestos que no encuentran acreditados en este caso.

A los criterios expuestos debe añadirse que el supuesto para establecer si se está en presencia de un litisconsorcio necesario se encuentra determinado por la naturaleza propia del asunto o por expreso mandato legal. Para el efecto se debe tener en cuenta que en el evento en el cual el juez pudiese dictar sentencia respecto de un sujeto procesal sin necesidad de contar con la vinculación de otro sujeto de derecho que habría podido ser demandado por el actor en el mismo proceso o en otro distinto con fundamento en los mismos hechos, no se estará en presencia de un litisconsorcio necesario y, por tanto, no cabría la citación forzosa que prevé el mentado artículo 83; en caso contrario dicha vinculación resulta imprescindible para resolver el asunto. En efecto, existen múltiples casos en los cuales varias personas deben obligatoriamente comparecer a un proceso, en calidad de demandantes o de demandados, por lo cual **éste se torna en un requisito necesario para adelantar validamente el proceso**, dada la unidad inescindible de la relación de derecho sustancial en debate, de manera que el asunto no puede ser decidido de fondo sin la comparencia de todas aquellas personas que ostentan dicha condición en un proceso determinado.

Pero en este caso concreto se advierte que la vinculación de los demás Senadores no era necesaria pues no se acreditó la configuración de alguno de los

requisitos establecidos para el efecto, de tal manera que si bien los Senadores que votaron para que se produjera el retiro del servicio del entonces Director General del Senado habrían podido ser vinculados al proceso como litisconsortes facultativos, lo cierto es que dicha potestad sólo podía ser ejercida por la parte actora sin que la no vinculación a la cual se ha hecho referencia hubiere generado algún tipo de nulidad procesal ni impida decidir de fondo el asunto.

Lo anterior, sumado al hecho de que con la demanda sólo se está cuestionando la actuación del señor Tito Edmundo Rueda Guarín, por considerar que fue ésta la causa de la declaratoria de nulidad de la desvinculación del señor Severiano Cala Toloza, en razón a que, según lo expresado en la demanda, fue el hoy demandado quien convocó a la Comisión Administrativa del Senado, quien convino realizar la evaluación del desempeño del funcionario, quien incluyó el tema de su retiro en la sesión del 24 de marzo de 1993 y quien además profirió el acto con el cual puso fin a la actuación administrativa a pesar de no tener competencia para ello, supuestos bajo los cuales se debe concluir no sólo que en este caso no se configuró una figura litisconsorcial de naturaleza necesaria sino que, partiendo de los fundamentos de la demanda, no hay duda de que la demanda se formuló únicamente por hechos que la entidad atribuyó sólo al señor Tito Rueda Guarín, quien, en consecuencia, está legitimado en la causa por pasiva.

Por otra parte debe decirse que formular llamamiento en garantía en el proceso que dio origen a la repetición no constituye un requisito de procedibilidad de esta acción; por el contrario, la ley prevé que las entidades públicas podrán llamar en garantía al funcionario, ex funcionario o particular que con su culpa grave o dolo hubiere dado lugar a los hechos de cualquier demanda que se formule en su contra o podrán instaurar acción de repetición cuando la conducta viciada de alguno de ellos hubiere sido la causante de la indemnización impuesta a cargo de la entidad, sin que el primero de los supuestos constituya un requisito para acceder al segundo.

Con fundamento en lo anterior se negarán las excepciones analizadas. Los demás medios de excepción propuestos por el demandado, por estar ligados al asunto de fondo, serán resueltos al estudiar los supuestos fácticos y jurídicos del caso concreto.

#### **2.4.- Régimen aplicable a la acción de repetición y los requisitos establecidos para la procedencia de la misma.**

Esta acción, como mecanismo judicial que la Constitución y la ley otorgan al Estado, tiene como propósito el reintegro de los dineros que por los daños antijurídicos causados como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex servidor público e incluso del particular investido de una función pública hayan debido salir del patrimonio estatal para el reconocimiento de una indemnización por razón de una sentencia o acuerdo conciliatorio, de manera que la finalidad de la misma la constituye la protección del patrimonio estatal, necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

Como una manifestación del principio de la responsabilidad estatal, el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política señala que *“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, aquel deberá repetir contra éste”*.

En tal sentido, la acción de repetición fue consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, declarado executable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo pueda solicitar de este el reintegro de lo que hubiere pagado como consecuencia de una sentencia o de una conciliación o de otra forma de terminación de un conflicto. De conformidad con la disposición legal anotada, el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal se encuentra facultado para demandar a la entidad pública o a la entidad y al funcionario respectivo de manera conjunta. En este último evento, la responsabilidad del funcionario habrá de establecerse durante el proceso correspondiente.

Esta misma acción ha sido desarrollada también en ordenamientos especiales tales como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, la cual, en su artículo 71, consagró que *“en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la*

*conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste*”, norma referida, en tal caso, a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

El mandato constitucional del inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política encuentra amplio desarrollo en la Ley 678 sancionada en agosto de agosto de 2001, *“por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”*.

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

La citada Ley 678 reguló tanto los aspectos sustanciales como los procesales de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con tales propósitos; fijó, bajo la égida de los primeros, generalidades como el objeto, la noción, las finalidades, el deber de su ejercicio y las especificidades, al igual que las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se califica la conducta del agente, al tiempo que consagró algunas presunciones legales con obvias incidencias en materia de la carga probatoria dentro del proceso; y con el cobijo de los segundos regula asuntos relativos a la jurisdicción y competencia, legitimación, desistimiento, procedimiento, término de caducidad de la acción, oportunidad de la conciliación judicial o extrajudicial, cuantificación de la condena y determinación de su ejecución, así como lo atinente al llamamiento en garantía con fines de repetición y las medidas cautelares en el proceso.

Sin embargo, los hechos y actos ocurridos bajo el imperio y vigencia del régimen jurídico precedente a la expedición de la Ley 678, potencialmente constitutivos de la acción de repetición contra funcionarios o ex funcionarios o particulares en ejercicio de función pública, tenían un régimen integrado por varias disposiciones tanto sustanciales como procesales que, aunque dispersas, permitían exigir la

responsabilidad del agente del Estado en los términos consagrados en el inciso segundo del artículo 90 de la Carta Política.

Así las cosas, para dilucidar el conflicto de leyes por el tránsito de legislación, la jurisprudencia ha sido clara al aplicar la regla general según la cual la norma nueva rige hacia el futuro, de manera que aquella sólo rige para los hechos producidos a partir de su nacimiento y hasta el momento de su derogación; sólo excepcionalmente las leyes pueden tener efectos retroactivos.

De manera que si los hechos o actos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público tuvieron ocurrencia con anterioridad a la vigencia de Ley 678, tal como ocurrió en el caso que aquí estudia la Sala, dado que el retiro del servicio del señor Severiano Cala Toloza que dio lugar a la imposición de una condena judicial en contra del Senador de la República se decidió en marzo de 1993, es claro que las normas sustanciales aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o con dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público, en cuyos eventos resulta necesario remitirse directamente al criterio de culpa grave y dolo que recoge el Código Civil en su artículo 63 y no a las presunciones previstas en la Ley 678. Lo anterior sin perjuicio de que las disposiciones procesales contempladas en la citada ley sí hubieren entrado a operar directamente aun en relación con aquellos litigios que se encontraban en trámite, pues la naturaleza de las mismas exige su aplicación inmediata.

Así las cosas, se tiene que los conceptos de dolo y de culpa grave aplicables son en el artículo 63 del Código Civil que establece:

*“ARTÍCULO 63. CLASES DE 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 aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materia civil 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”*** (Resaltado por fuera del texto original).

El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha dicho que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe 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.

Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como los de buena fe, contenidos en la Constitución Política<sup>6</sup> y en la ley, a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia.

Ahora bien, la prosperidad de la acción de repetición está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos: *i)* la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; *ii)* el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; *iii)* la calidad del demandado como agente o ex agente del Estado o particular en ejercicio de funciones públicas; *iv)* la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado; y *v)* que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.

En relación con lo anterior se debe precisar que la no acreditación de uno de los tres primeros requisitos, esto es la imposición de una obligación a cargo de la entidad pública demandante por sentencia judicial o acuerdo conciliatorio, el pago real o efectivo de la indemnización respectiva por parte de esa entidad y la calidad del demandado, torna improcedente la acción y relevan al Juez por completo de

---

<sup>5</sup> Sentencia que dictó la Sección Tercera el 31 de agosto de 1999. Exp. 10.865. Actor: Emperatriz Zambrano y otros. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>6</sup> El artículo 83 Constitucional reza: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”.

realizar un análisis de la responsabilidad que se le imputa a los demandados y, por tanto, en tales casos se deberán negar las súplicas de la demanda<sup>7</sup>.

## **2.5.- Caso concreto.**

En este orden de ideas, debe la Sala establecer, en primer lugar, la concurrencia de los requisitos referidos a la condena judicial impuesta en contra de la demandante y el pago real o efectivo de la obligación a su cargo.

Obra en el proceso copia auténtica de la sentencia proferida por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de septiembre de 1999, mediante la cual se declaró la nulidad de la decisión administrativa o acto administrativo proferido por la Plenaria del Senado de la República en sesión del 24 de marzo de 1993 mediante la cual ordenó la remoción del señor Severiano Cala Toloza del cargo de Director General del Senado, así como de la Resolución número 17 del 27 de mayo de 1993 proferida por el entonces Presidente del Senado a través de cuyo contenido confirmó la decisión administrativa anterior, sentencia que a su vez ordenó, como restablecimiento del derecho, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir por el funcionario desde el día de su retiro y hasta cuando hubiere vencido el período de los 2 años para los cuales había sido inicialmente designado. También se allegó copia auténtica del auto proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2000, mediante el cual se declaró desierto el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del correspondiente Tribunal Administrativo (FIs. 186-222, 234 c. 2).

Así las cosas se tiene debidamente probado el primero de los requisitos exigidos, esto es la existencia de la decisión judicial que impuso a la entidad demandante la obligación de pagar una suma de dinero a favor del señor Severiano Cala Toloza. Ahora bien, con el fin de acreditar el pago efectivo que de tal obligación habría realizado la entidad demandante se allegaron al expediente los siguientes documentos:

---

<sup>7</sup> Criterio expuesto por la Sala en sentencias del 1º de octubre de 2008, expediente 22.613; del 13 de noviembre de 2008, expediente 25.893; y del 11 de febrero de 2009, expediente 29.926.



- Copia auténtica del registro presupuestal número 1.628 del 2001, mediante el cual se apropió la suma de \$ 57'288.556,18 dentro del rubro de sentencias del presupuesto de la entidad (Fls. 14 c. 1).

- Copia auténtica de la orden de pago número 2314 de 2001, la cual indica que de los \$ 57'288.556,18 que debían ser cancelados al señor Pedro Antonio Lamprea Rodríguez, en calidad de apoderado del señor Severiano Cala Toloza, se deducirían \$ 8'096.374,34, correspondientes a retención de ingresos laborales y aportes a pensión (Fl. 16 c. 1). Acerca de la calidad con que actuó el señor Lamprea debe decirse que se encuentra acreditado, con las copias auténticas del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que dio origen a la repetición de la referencia, que el señor Severiano Cala Toloza otorgó al mencionado profesional del Derecho poder para formular la demanda de nulidad y para recibir las sumas de dinero que con ocasión de la prosperidad de las pretensiones de la misma llegaren a ordenarse a su favor. Además se pudo verificar que el mandatario ejerció como apoderado durante todo el proceso sin que el poder respectivo hubiere sido revocado (Fls. 1-251 c. 2).

- Copia de la Resolución 2312 proferida el 1º de noviembre de 2001 por el Director General Administrativo y el Secretario General del Senado de la República, mediante la cual se dispuso el pago de \$ 48'414.665,33 a favor de Severiano Cala Toloza por concepto de salarios y prestaciones dejadas de percibir y \$ 8'873.890,85 por concepto de intereses causados desde la fecha de ejecutoria de la sentencia hasta el día efectivo del pago de la obligación (Fl. 81 c. 1). Esta prueba resulta válida puesto que si bien fue aportada en un documento simple la misma fue allegada por la propia entidad que la profirió, en cuyos archivos reposa el original.

- Copia auténtica del comprobante de pago número 2736, el cual indica que el señor Pedro Antonio Lamprea Rodríguez recibió \$ 49'192.181,85 en nombre de Severiano Cala Toloza, constancia que está debidamente firmada por parte de la persona a quien se le hizo entrega efectiva de dicha cantidad (Fl. 13 c. 1).

Las pruebas anteriores resultan suficientes para tener por acreditado el pago de una suma de dinero al beneficiario de la indemnización impuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 30 de septiembre de 1999, quien a través de su apoderado suscribió la respectiva constancia de pago.

Sin embargo, en relación con el monto de la obligación cuyo pago efectivo se encuentra acreditado y que sería reembolsable mediante la acción de repetición, resulta pertinente precisar que si bien la entidad pretende el reembolso de \$ 57'288.556,18, cabe puntualizar que en este caso sólo existe prueba del pago al beneficiario de \$ 49'192.181,85, dado que no se aportó elemento de juicio alguno que dé cuenta del pago realizado a las entidades respectivas por concepto de retención y de aportes a pensión y que según el certificado de disponibilidad correspondía a \$ 8'873.890,85, pues la sola constancia de existencia de recursos para ese efecto resulta insuficiente para acreditar el pago efectivo de esas sumas de dinero. Por otra parte, debe decirse que de los \$ 49'192.181,85 que fueron recibidos por el beneficiario, \$ 8'873.890,85 corresponden a intereses moratorios acaecidos desde la fecha de ejecutoria de la sentencia que impuso la obligación patrimonial hasta el día en se realizó el pago, suma que no es oponible al demandando, pues no fue él el causante de la mora. De manera que en caso de resultar procedente la declaratoria de responsabilidad la misma sólo podría predicarse respecto de la suma pagada por concepto de capital, mas no por aquello cancelado por razón de los intereses moratorios, a partir de lo cual se impone concluir que la repetición sólo puede tener por objeto el reembolso de \$ 40'318.291.

También se encuentra acreditada la calidad que en su momento ostentó el demandado, según la constancia expedida por el Secretario General del Senado de la República, en cuyo contenido consta que el señor Tito Edmundo Rueda Guarín fue presidente del Senado de la República desde el 16 de diciembre de 1992 y el 20 de julio de 1993 (Fl. 78 c. 1).

En este orden de ideas se tienen acreditados los 3 primeros requisitos, a partir de los cuales se puede concluir que el análisis de la conducta que se imputa al demandado es procedente, análisis que debe limitarse a los cargos de la demanda en cuanto sostiene que la condena fue impuesta por razón de la actuación gravemente culposa del señor Tito Edmundo Rueda Guarín, para lo cual resulta pertinente establecer los supuestos que dieron lugar a la imposición de la condena por la cual se repite.

En sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de julio de 2000, mediante la cual se declaró la nulidad de la decisión de retiro del servicio del señor Severiano Cala Toloza y del acto que resolvió el recurso

interpuesto en contra del acto inicial, se expusieron las siguientes consideraciones:

*“De conformidad a lo normado en el artículo 29 de la Constitución Política se debe garantizar el debido proceso en todas las actuaciones administrativas ...*

*“Al interpretar a la luz de la preceptiva legal el contenido de la parte del art. 375 que permite la remoción del Director General Administrativo, a juicio de la Sala, lo que allí se establece es una especie de facultad discrecional condicionada o reglada, en el sentido de que ella es viable, cuando previamente se haya efectuado evaluación del desempeño del funcionario por parte de la Plenaria del Senado ...*

*“7.- En el caso sub-judice, de acuerdo a la prueba documental que obra en el proceso, el día 24 de marzo de 1993, se reunió la Comisión de Administración del Senado a las 2:00 p.m. y luego de escuchar al Presidente de dicha Comisión, que es el mismo Presidente del Senado, hizo una evaluación del desempeño del cargo, anotando que se encontraban las irregularidades señaladas en el acta respectiva, y que aparecen al folio 5 del cuaderno principal del expediente ...*

*“Después de reunirse la Comisión de Administración, hubo reunión de la Plenaria del Senado, en esta sesión se dio lectura al Acta de la Comisión mencionada; acto seguido se presentó una proposición por parte de los miembros de la citada Comisión solicitando la remoción del actor de su cargo de Director General Administrativo del Senado ...*

*“Examinada la transcripción megnetofónica de la sesión Plenaria del Senado, no se encuentra que por parte de la Presidencia del Senado se hubiera permitido alguna intervención al accionante, por lo que, definitivamente, la decisión de la remoción, fue adoptada con base en una evaluación del desempeño, que a más de no haber sido efectuada conforme a las normas legales, nunca fue puesta en conocimiento del actor; de donde se desprende, que jamás se le dio por parte del Senado ninguna oportunidad para que pudiera dar explicaciones frente a la citada evaluación y mucho menos para que pudiera ejercitar su derecho de defensa.*

*“En tales condiciones, por parte de la Comisión de Administración y especialmente por parte de la Plenaria del Senado, se adelantó una actuación administrativa prácticamente a espaldas del demandante, sin que en ningún momento se le hubiera dado oportunidad de ejercitar su derecho de defensa, aprobando la proposición de remoción con una precipitada acción del Presidente del Senado que no dio oportunidad de debate, para que antes de ser votada pudieran intervenir los Senadores que lo desearan y mucho menos el demandante ...*

*“A lo anterior cabe agregar, de una parte, que la evaluación, si así puede considerarse, que la Comisión de Administración parece haberle efectuado al demandante, no fue hecha con ningún soporte, y por el contrario, aparece desvirtuada en gran parte, con toda la prueba documental que obra en el cuaderno 2 del expediente, la cual a continuación se analiza, haciendo concluir que no resultan probadas en*

*forma clara e inequívoca las afirmaciones que se hacen en la evaluación del desempeño; y de otra parte, que además de lo expuesto en sus intervenciones por los Senadores referidos en párrafo anterior, la actuación administrativa fue conducida de manera no regular por el Presidente del Senado, tanto por la forma precipitada como se desarrolló dicha actuación, como por el hecho de que con la remoción del actor no se buscó el mejoramiento en la prestación del servicio, sino una satisfacción de intereses particulares del Presidente del Senado ...*

*“La valoración que sobre la falsa motivación por no estar inspirada la decisión del Senado en el mejoramiento del servicio, sino en satisfacer intereses de tipo personal y político del Presidente del Senado, además de lo analizado al estudiar la prueba documental acompañada con la demanda, se desprende de los testimonios vertidos en el proceso ...*

*“12.- En relación a la Resolución No. 017 del 27 de mayo de 1993, proferida por el Presidente del Senado, cabe señalar, lo siguiente:*

*“Siendo la Plenaria del Senado la autoridad nominadora del demandante, el recurso de reposición contra la decisión de remoción, debía ser decidido por esta misma Plenaria, lo cual no se hizo. En tal virtud, al haber sido resuelto dicho recurso, únicamente por el Presidente del Senado, no existe dificultad en entender, que esta Resolución está afectada del vicio de falta de competencia en el contenido de esta Resolución, se revela que la decisión por medio de la cual se retiró del servicio al demandante no tuvo precisión respecto a la causal de retiro utilizada, puesto que unas veces se habla de remoción, otras veces de desvinculación y centralmente se habla de insubsistencia del nombramiento”.*

Las consideraciones anteriores resultan pertinentes para identificar cuáles fueron los fundamentos de la condena pero no para comprometer la responsabilidad del demandado, pues la conducta que se le endilga debe quedar establecida de manera plena e individualizada en el respectivo proceso de repetición, de forma tal que la tarea del juzgador en este caso no puede limitarse a reproducir, de manera mecánica, lo dicho en la sentencia inicial de condena contra la entidad pública sin evaluar la conducta personal y subjetiva del funcionario demandado con apoyo en los medios de prueba oportuna, regular y debidamente allegados a este nuevo juicio.

Así las cosas, la Sala debe concluir que las motivaciones expuestas en la sentencia condenatoria que dé origen a la acción de repetición, cualquiera que fuere el caso, si bien permiten establecer las razones que sirvieron de fundamento para la imposición de una condena judicial en contra de la respectiva entidad pública, en realidad no constituyen una prueba válida para acreditar la responsabilidad del demandado en la acción de repetición, pues la conducta

dolosa o gravemente culposa que se impute debe quedar clara y plenamente demostrada en el proceso de repetición con fundamento en las pruebas debidamente aportadas al mismo. Sin embargo, como se indicó, las mismas resultan pertinentes para tener por acreditados los supuestos fácticos que se imputan a la conducta del demandante que la entidad pública estima viciada, en este caso, de culpa grave.

Hecha la anterior precisión, conviene analizar el material probatorio que reposa en el expediente, en relación con el cual se debe señalar que la prueba trasladada al *sub lite*, practicada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que impuso una condena patrimonial a cargo de la entidad demandante, puede ser apreciada en este proceso en razón a que la entidad que promovió el asunto de la referencia estuvo vinculada al mismo como parte demandada, de modo tal que las pruebas practicadas en aquél lo fueron con su audiencia y al hecho determinante de que el demandando fue quien solicitó el traslado de todo el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho sujetándose a todo cuanto resultare probado con aquellas.

En lo que se refiere a las pruebas trasladadas debe reiterarse que aquellas que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil<sup>8</sup> o que no hubieren sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra quien se aducen no podrán ser valoradas en este<sup>9</sup>. La Sala ha sostenido que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas rendidas dentro de otro proceso hubiere sido solicitado por ambas partes o por alguna de ellas, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo sin limitaciones, aun cuando hayan sido practicadas sin la citación o intervención de quien pidió el traslado y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo por aquella, considerando que, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que las partes soliciten que la prueba haga parte del acervo probatorio, pero que en el evento de resultar desfavorable a sus intereses invoquen las formalidades legales para su inadmisión<sup>10</sup>. De no cumplirse

---

<sup>8</sup> Artículo 185 del Código de Procedimiento Civil: *“Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella”.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de julio 7 de 2005, expediente 20.300.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de febrero 21 de 2002, expediente 12.789. M.P.: Dr. Alier Hernández Enríquez. También v sentencias proferidas por la Sección Tercera el 18 de septiembre de 1997,

alguno de los mencionados requisitos, la posibilidad de apreciar tales pruebas dependerá de si en el proceso al cual se trasladan se atienden las formalidades que la ley ha establecido respecto de cada una de éstas<sup>11</sup>.

Aplicando estos criterios al presente caso, encuentra la Sala que las pruebas practicadas y que obran en el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual se impuso la condena por cuyo reembolso se repite, fueron practicadas con audiencia de la entidad pública demandante quien entonces actuó como demandada, de tal forma que las mismas le son oponibles. También se advierte que el traslado de dicho expediente a este proceso fue solicitado por el aquí demandado, quien con su petición se acogió a las evidencias que resulten de la valoración del material probatorio que allí repose.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde a la Sala analizar las pruebas aportadas válidamente al proceso con el fin de establecer si la conducta del señor Tito Edmundo Rueda Guarín fue gravemente culposa y si aquella fue la causa directa del daño. No se analizará la declaración rendida en el proceso en comento por el señor Héctor Onofre Santana porque sólo se aportó parte de la misma, razón por la cual no es posible verificar que el testigo la hubiere firmado.

- Acta número 49 de la sesión ordinaria del Senado del 24 de marzo de 1993, en la cual se dio lectura al acta de la Comisión de Administración, según la cual:

*“La Comisión de Administración del honorable Senado de la República, reunida en el Despacho de la Presidencia de la Corporación, siendo las 2 p.m., del día 24 de marzo de 1993, y presidida por el honorable Senador Tito Edmundo Rueda Guarín, Presidente del Senado, y con asistencia de los honorables Senadores Angarita Baracaldo Alfonso, Galvis Hernández Gustavo, Moreno Rojas Samuel y Araújo Noguera Alvaro. Con asistencia del Secretario General del Senado, doctor Pedro Pumarejo Vega, entró a analizar lo siguiente: ...*

*“Al punto tercero, el Presidente informa: Que en forma descortés y malintencionada el señor Director Administrativo del Senado doctor Severiano Cala Toloza, dirigió una carta a la Comisión de administración y a los honorables Senadores, en la cual hace afirmaciones temerarias y falsas en contra del Presidente del Senado, conllevando con ello un irrespeto a la institución del Senado de la República, por lo tanto solicita se analicen las funciones del Director*

---

exp. 9666, M.P.: Dr. Alier Hernández Enríquez y sentencia del 8 de febrero de 2001, expediente 13.254, M.P.: Dr. Alier Hernández Enríquez.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 13 de abril de 2000, expediente 11.898. M.P.: Dr. Alier Hernández Enríquez.

*General Administrativo consagradas en el artículo 376 de la Ley 5ª de 1992, de inmediato se procede a corroborar si el citado funcionario está cumpliendo con lo establecido allí, encontrando las siguientes irregularidades:*

*“- No ha presentado propuesta alguna a la Comisión de Administración sobre los planes y programas generales que debe cumplir y proyectar la Dirección, en cumplimiento de sus objetivos, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1º.*

*“- Ante la inasistencia de las propuestas de los planes y programas, que debe ser aprobados por la Comisión de administración, es evidente que tampoco ha dirigido, coordinado y vigilado la ejecución de los mismos, según lo estipulado en el numeral 2º.*

*“- Ha cumplido parcialmente con lo estipulado en el numeral 5º, ya que existen quejas y reclamos reiterados de los honorables Senadores, en cuanto a que no han sido nombrados en su totalidad los funcionarios de la Unidad Legislativa.*

*“- No ha declarado abiertos los concursos y demás procedimientos para nombrar, promover y remover los cargos de la Carrera Administrativa de la Rama Legislativa, y por el contrario ha querido prorrogar por resolución los nombramientos contraviniendo con este procedimiento lo acordado en la Comisión de Administración, conforme a lo estipulado en el numeral 6º.*

*“- No ha elaborado y mucho menos presentado el proyecto sobre el presupuesto del senado a la Comisión de Administración, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 6º.*

*“- No ha presentado ni sometido a la aprobación de la Comisión de Administración los reglamentos indispensables para la buena marcha de la Dirección, incumpliendo con ello lo contemplado en el numeral 10.*

*“- No ha propuesto ante la Comisión de Administración, las funciones de los Comités de Trabajo, así como los procedimientos que se requieren para el cumplimiento de los planes y programas, conforme a lo indicado en el numeral 4º.*

*“La Comisión de Administración decide llevar el siguiente informe a la Plenaria de la Corporación y a la vez solicitar en ella el inmediato relevo del Director General Administrativo.*

*“Siendo las 2:50 p.m., se levanta la Comisión de Administración ...*

*“Por Secretaría se da lectura a una proposición presentada por todos los miembros de la Comisión de Administración. La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición leída, y ésta le imparte su aprobación”.*

Una vez aprobada la proposición, se concedió la palabra al Senador Hugo Serrano Gómez quien manifestó haber votado en blanco por estimar que de haberse

realizado un debate sobre el manejo del Senado el Director General habría salido bien librado.

Posteriormente intervino el Senador Víctor Renán Barco, quien sostuvo que era normal que existieran diferencias entre el Presidente del Senado y el Director General porque el primero querría despachar sus cuotas burocráticas y el segundo cumplir su deber; también señaló que con la Ley 5ª se pretendió la independencia en la administración del Senado y que en el Senado sí se había implementado la carrera administrativa.

Por su parte, el Senador Alberto Montoya Puyana reiteró que el objetivo de la Ley 5ª de 1992 fue el de separar la función legislativa de la función administrativa del Senado, con fundamento en lo cual expresó mucha preocupación en el hecho de que *“por la carta que hemos recibido del señor Director Administrativo, por problemas burocráticos, por problemas de enfrentamiento, por problemas de contratación sea necesario a esos enfrentamientos darle solución con un cambio de la Dirección Administrativa. Soy consciente de que son enfrentamientos graves los que se han tenido, señor Presidente, he conversado con usted sobre ello, pero soy consciente también del precedente que estamos sentando, (...) debemos continuar sobre esa línea en el sentido de que la parte administrativa se maneje por una parte y por otro lado la parte legislativa”*.

El Senador Hugo Serrano Gómez retomó la palabra para manifestar que sí había incompatibilidad de caracteres y enfrentamiento entre el señor Cala y el Presidente del Senado, pero que él creía que la gestión del Director General había sido buena y diligente.

El Senador Enrique Gómez Hurtado sostuvo que teniendo en cuenta los objetivos buscados por la Ley 5ª era necesario mantener alejada la función legislativa de la carga administrativa del Senado para evitar la corrupción al interior de la Corporación. Por otra parte señaló que se ha debido dar la posibilidad al señor Cala de ser escuchado en la Plenaria del Senado, afirmación que también fue expuesta por el Senador Jorge Valencia Jaramillo (Fls. 93-213 c. 1).

- En contra de la decisión anterior, el señor Severiano Cala Toloza presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, escrito en el cual hizo un relato de las gestiones adelantadas por él como Director General del Senado con el fin



de desvirtuar lo expuesto en el informe de evaluación del desempeño presentado al Senado en el sentido de que su labor había sido ineficiente. En el mismo escrito, el señor Cala manifestó que se había vulnerado el debido proceso, concretamente su derecho de defensa, porque no se le había citado para presentar descargos y no se le había dado la posibilidad de conocer previamente el citado informe (Fls. 57-67 c. 2).

- El entonces Presidente del Senado, señor Tito Edmundo Rueda Guarín, mediante Resolución 17 del 27 de mayo de 1993, rechazó los recursos interpuestos por el señor Cala Toloza aludiendo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992 la representación del Senado radica en el presidente. La decisión se notificó en debida forma (Fls. 53-56 c. 2).

- Certificación expedida el 18 de diciembre de 1996, mediante la cual el sub Secretario General del Senado de la República indicó que la proposición número 134, cuyo objeto fue la remoción del señor Severiano Cala Toloza del empleo de Director General Administrativo fue votada con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios y que tuvo el respaldo de 87 Senadores de 102 (Fl. 238 c. 1). También informó que para la fecha en que la cual se produjo la decisión anterior la Comisión de Administración del Senado estaba conformada por el Presidente de la Corporación, Tito Edmundo Rueda Guarín, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo, Alvaro Araujo Noguera, Gustavo Galvis Hernández y Samuel Moreno Rojas (Fl. 239 c. 1).

- Declaración de la señora María Josefa Rueda de Niño, entonces secretaria ejecutiva de la Dirección General Administrativa del Senado de la República, quien manifestó:

*“PREGUNTADO: Diga si conoce a Severiano Cala Toloza (...) Sí lo conozco desde que éramos estudiantes porque somos paisanos, luego trabajé con él en la Dirección General Administrativa del Senado (...) mientras el período del Dr. Blackburn las funciones del Director General Administrativo se cumplieron normalmente sin presiones de ninguna clase, luego al posesionarse el Dr. Tito, por cuestiones políticas de tiempo atrás con el Dr. Severiano, existía cierta enemistad ente ellos y esta fue la causa para que las cosas empezaran a funcionar de otra manera, me consta que a pesar de las desavenencias que existían entre ellos dos las labores se cumplían de acuerdo a las normas establecidas por la Ley 5ª, pero el hecho de que el Dr. Tito era el Presidente de la Comisión de Administración, a donde normalmente concurría el Director Administrativo para llevar a cabo proyectos que se*

laboraban en la Dirección Administrativa y que necesariamente debía aprobar la Comisión de Administración estas reuniones eran muy candentes porque el Presidente obviamente trataba de torpedear la labor del Director Administrativo, no obstante se ejecutaron varios de los proyectos como fue la sistematización del Senado que no existía en esa época, compra de equipos, máquinas y fax para todas las oficinas de los Senadores, se estaba trabajando con el concurso del Dane para la implantación del voto electrónico para las sesiones del Senado también en programas de capacitación para los funcionarios etc. El presupuesto del Senado que a partir de la Ley 5ª era manejado por el Director Administrativo y ya no por el Presidente del Senado como lo era antiguamente, ocasionó ciertos problemas entre ellos porque la facultad nominadora obviamente le correspondía al Director Administrativo así como la celebración de contratos, para cumplir estas funciones el Director Administrativo siempre estuvo cuidadoso en aplicar las normas existentes para la época, éstas circunstancias y el problema que existía entre ellos de tiempo atrás, considero fueron los motivos para la destitución del Dr. Severiano Cala, pero considero que en el procedimiento que se utilizó se violaron las normas del procedimiento puesto que a él no se le permitió en ningún momento presentar descargos, simplemente se reunió la Plenaria y por lo que se comentaba ni siquiera hubo quórum para tomar esa decisión. En la época en que el Dr. Severiano fue destituido ya se estaba elaborando el nuevo presupuesto para el Senado, también en la época en que el Dr. Severiano estuvo al frente de la Dirección Administrativa se economizaron más de dos mil millones de pesos. El trabajo que cumplimos era bastante arduo y nunca teníamos horario normal como los demás funcionarios ya que nuestra labor se extendía hasta la media noche y también laborábamos sábados y domingos, fue una época de transición entre las normas que existían para la Administración del Presupuesto del Senado y las normas establecidas por la Ley 5ª (...) Sí tuve conocimiento por comentarios generales que se hicieron cuando terminó la Sesión donde se destituyó al Dr. Severiano, todos los comentarios apuntaban a que era una destitución anunciada desde que el Dr. Tito se posesionó como Presidente del Senado (...) Las presiones eran continuas sobre todo el nombramiento de funcionarios, celebración de contratos y pues la guerra psicológica normal que existía y que a veces hacía imposible desempeñar las funciones con tranquilidad; las presiones se ejercían por intermedio del Dr. Jorge Vera que era el Secretario de la Presidencia del Senado, porque el Dr. Rueda Guarín nunca fue a la oficina del Dr. Cala; como yo era la asistente del Dr. Cala muchas veces yo recibí las llamadas que hacía el Secretario de la Presidencia del Senado, me preguntaba que qué pasaba con tal nombramiento o con tal contrato entonces yo le pasaba el teléfono al Dr. Cala (...) nunca observé cierta animosidad del Dr. Cala frente al Dr. Tito, puesto que como dije anteriormente nunca se encontraron en la oficina y por otra parte donde sucedían los roces entre ellos era la Comisión de Administración a la que yo nunca asistí" (Fl.s 108-110 c. 2).

- Declaración del señor Alfonso López Sánchez, quien para la época en que ocurrieron los hechos que se analizan se desempeñaba como auxiliar

administrativo de la Sección de Registro y Control del Senado de la República. El testigo manifestó:

*“PREGUNTADO: Diga si conoce a Severiano Cala Toloza (...) Sí lo conozco hace más o menos 7 años, a raíz de la actividad política en Santander; el Dr. Severiano Cala siempre ha hecho política en el Departamento de Santander y más concretamente en la provincia de Guanentá en los municipios del Socorro y San Gil y yo siempre he tenido actividad política en Santander con un movimiento que orientaba Horacio Serpa Uribe, él pertenecía a un movimiento político que se llamaba la Confederación Liberal de Santander (...) Severiano pertenecía a ese movimiento [después] Severiano decidió ingresar al Movimiento Fuerte de Izquierda, Liberal Auténtico que orientaba en ese entonces Horacio Serpa Uribe (...) durante el tiempo que estuvo presidiendo el Senado el Dr. Blackburn Severiano estuvo manejando muy bien la Dirección Administrativa del Senado de la República, se avanzaron en muchos proyectos, entre ellos, la sistematización que se quería en ese entonces y la cosa funcionó todo normal, muy bien hasta cuando ingresó a la Presidencia el Dr. Tito Rueda Guarín desde antes de posesionarse como Presidente del Congreso ya que se escuchaba decir que era muy probable que el Dr. Severiano Cala saliera de ese cargo de Director Administrativo porque algunos le habían escuchado hacer esos comentarios al Dr. Rueda Guarín, debido a las discrepancias políticas suscitadas en años anteriores; en uno de esos primeros días, ya posesionado el Dr. Rueda como Presidente fue a ponerse a las órdenes del Dr. Rueda, Severiano, y a dialogar sobre el manejo administrativo del Senado y el Dr. Rueda lo sacó a empujones de la oficina y le ordenó que se saliera y que si no lo hacía le pegaba una cachetada según palabras del Dr. Cala y de otras personas que se encontraban allí. En muy poco tiempo aumentaron las dificultades y el Dr. Rueda empezó a buscar aliados con el propósito de lograr a la Presidencia cuál había sido el resultado de la votación (...) yo tuve conocimiento de algunos incidentes a los cuales ya hice mención, pero la verdad el tiempo que estuvo Severiano como Director Administrativo cuando el Presidente era el Dr. Rueda Guarín fue muy poco; el Dr. Rueda asumió la Presidencia en diciembre, el Congreso volvió a reunirse en el mes de marzo siguiente y como al mes se produjo el retiro del Dr. Cala” (FIs. 166-169 c. 2).*

De acuerdo con el material probatorio referido se encuentra acreditado que la remoción del señor Severiano Cala Toloza, entonces Director General del Senado, se realizó por propuesta de la Comisión Administrativa, la cual presentó ante la Plenaria del Senado el informe de la evaluación del desempeño del servidor en el cual se concluyó que su labor había sido deficiente, sin que el perjudicado con la proposición hubiere sido notificado de la actuación y sin que se le hubiera corrido traslado del resultado de la evaluación de sus servicios realizada por la Comisión Administrativa; una vez leída la evaluación el Presidente de la Corporación la

sometió a consideración de la Plenaria junto con la proposición de remoción del funcionario y esta impartió su aprobación.

La Ley 5ª de 1992 dispuso en el artículo 375 que el retiro del servicio del Director General del Senado se realizaría en cualquier tiempo, por solicitud de por lo menos 3 de los integrantes de la Comisión de Administración, previa evaluación del desempeño por parte de la Plenaria de la Corporación.

La Sala advierte que de acuerdo con lo previsto en la Ley 5ª de 1992, la proposición en cuestión cumplió el trámite previsto, porque fue propuesta por la Comisión de Administración, integrada no sólo por el demandando sino por 4 Senadores más<sup>12</sup>, previa evaluación del desempeño que fue puesta a consideración y debate de la Plenaria sin que al parecer los Senadores hicieran manifestación alguna al respecto antes de proceder a su votación, puesto que una vez fue leído el informe y puesto a consideración de la Plenaria el contenido del mismo junto con la proposición de remoción del Director General la Plenaria, los Senadores guardaron silencio e impartieron su aprobación a dicha proposición, con un total de 87 votos de 102.

Sobre el particular debe decirse que la Ley 5ª de 1992 no contempló expresamente que la evaluación del desempeño que realizare la Plenaria del Senado para remover del cargo al Director General de la Corporación debía ser puesta en conocimiento del servidor que pudiere resultar afectado con la proposición de retiro, ni que el mismo debía ser citado a la Plenaria para rendir descargos frente a la valoración del servicio aceptada por la Plenaria. En el mismo sentido se advierte que cuando la evaluación del desempeño del señor Cala Toloza y la propuesta de su retiro fue puesta a consideración de la Plenaria del Senado, ninguno de sus integrantes objetó el procedimiento adoptado y sólo después de votada algunos de ellos manifestaron su inconformidad para con la decisión, cuando de haberla considerado ilegal y violatoria del derecho de defensa habían debido hacer la observación respectiva antes de que la proposición fuere votada y no después.

Así las cosas, se advierte que en este caso no se vulneró objetivamente por parte del entonces Presidente del Senado la norma legal que regía el procedimiento

---

<sup>12</sup> Según constancia que obra a folio 239.

previsto para la remoción del Director General de la Corporación y que la violación del derecho de defensa del servidor, a la cual hizo referencia el Tribunal Administrativo, no se predica de la actuación directa del demandando, pues la proposición respectiva fue puesta a consideración de toda la Plenaria y la decisión fue adoptada por mayoría de votos, de forma tal que no se trató de una medida deliberada del Presidente de esa Corporación legislativa.

Tampoco se observa que el demandado, en su condición de Presidente, hubiere constreñido a los demás Senadores para tomar una u otra decisión y las manifestaciones que algunos Senadores hicieron acerca de las diferencias existentes entre el hoy demandado y el entonces Director General así como acerca de la gravedad del precedente que con la decisión de retiro se estaba estableciendo, resultan insuficientes para comprometer la responsabilidad del demandado por carecer de respaldo probatorio en este proceso, a lo cual se agrega que la circunstancia ya comentada de que fueron 87 votos los que convinieron la remoción del señor Cala Toloza.

Por otra parte, debe decirse que las declaraciones transcritas y que hacen referencia a algunas diferencias políticas que habrían existido entre el demandado y el entonces Director General del Senado devienen de apreciaciones personales de los testigos que no evidencian que la actuación del demandado hubiere estado dirigida a causar daño al señor Cala Toloza o a desconocer la normativa establecida para ese efecto, con el fin de lograr su retiro del cargo de Director General del Senado.

**Teniendo en cuenta lo expuesto la Sala debe concluir, en relación con esos cargos anteriores, que no es posible imputar responsabilidad alguna al demandado.**

**No obstante lo anterior y en relación con otro de los cargos de la demanda,** relacionado con la falta de competencia que afectó de ilegalidad la Resolución 17 de 1993, por medio de la cual se rechazó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuestos contra la decisión de la Plenaria del Senado por la cual se dispuso retirar del servicio al entonces Director General de la entidad, en razón a que tal rechazo fue proferido exclusivamente por el Presidente del Senado, a pesar de que la decisión recurrida fue emitida por la Plenaria de la Corporación, **la Sala advierte que dicha circunstancia sí constituyó un desconocimiento de**

**las normas que rigen la materia y una falta total de previsión frente a los efectos nocivos que dicha circunstancia podría generar, como en efecto ocurrió en este caso.**

En efecto, se advierte que de acuerdo con lo previsto en la Ley 5ª de 1992, concretamente en el artículo 375, la remoción del Director General del Senado podía adoptarse por decisión mayoritaria de la Plenaria y si bien la norma en comento no contempló contra tal decisión, en forma expresa, los medios de impugnación procedentes, no es menos cierto que sí precisó que cuando en el reglamento no se encontrare disposición aplicable a la situación concreta se debe acudir a la aplicación de las normas que regulan el caso, la materia o un procedimiento similar al adelantado por el Congreso de la República en cualquiera de sus Cámaras.

Pues bien, el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo establece que las disposiciones contenidas en la parte general del estatuto se aplican a *“los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes”* y para los efectos del Código se determinó que todos ellos se denominarían autoridades. Así mismo, el referido estatuto señaló que *“los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles (...) Estas normas no se aplicarán (...) para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción”*.

De forma tal que la parte general del Código Contencioso Administrativo resulta aplicable a las actuaciones administrativas adelantadas por las Cámaras del Congreso de la República, salvo en aquellos casos referidos al ejercicio de las facultades contempladas respecto de los empleos de libre nombramiento y remoción; sin embargo, el caso que en esta oportunidad se analiza no encuadra dentro tal excepción, puesto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 348 de la Ley 5ª de 1992, los empleos de esa Corporación se clasifican por el origen de su nombramiento en *i) empleos de elección*; *ii) empleos de libre nombramiento y remoción* y *iii) empleos de carrera administrativa*. Dentro de los primeros se encuentran los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales, Secretarios Generales de las Comisiones Constitucionales y los Coordinadores de las Comisiones legales de ambas Cámaras, así como el Director General del Senado de la República; dentro de los segundos están catalogados quienes fueron

nombrados en los empleos de Director Administrativo de la Cámara de Representantes, Jefes de División y Jefes de Oficina del Senado y la Cámara, Secretarios Privados, Profesionales Universitarios, Secretarías Ejecutivas y Conductores de las Presidencias y Vicepresidencias de ambas Cámaras; Secretaria Ejecutiva, Conductores, Profesional II y Asistente Administrativo de la Secretaría General de ambas Cámaras; Profesional Universitario y conductor del Director General del Senado; conductores de las Comisiones Constitucionales y Legales de ambas Cámaras; Asistente de Control de Cuentas de la Cámara, los Coordinadores de las Comisiones de Ética de ambas Cámaras y de Derechos Humanos y Audiencias y de la Comisión adscrita a organismos Nacionales e Internacionales del Senado y, finalmente, los empleados de la Unidad de trabajo Legislativo, para concluir que serán catalogados como empleos de carrera todos aquellos que no estuvieren contemplados en las clasificaciones anteriores.

De acuerdo con lo anterior, se impone precisar que el empleo de Director General del Senado no era provisto en ejercicio de las facultades de libre nombramiento y remoción y que su cargo era de elección por un período fijo de dos años, de forma tal que la decisión de retiro sí era susceptible de ser impugnada por parte del perjudicado en atención a lo dispuesto en los artículos 2º, 50 y 51 del C.C.A., según los cuales toda actuación administrativa se debe desarrollar con arreglo, entre otros principios, a los de contradicción y de audiencia, derechos de defensa y debido proceso por virtud de los cuales los interesados tendrán la oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones administrativas por los medios legales, esto es, mediante la interposición del recurso de reposición, el cual procede por regla general contra todas las decisiones que pongan fin a las actuaciones administrativas, salvo que una norma especial establezca lo contrario.

Así las cosas, se tiene que contra la decisión de la Plenaria del Senado mediante la cual se ordenó la remoción del entonces Director General de esa Cámara sí procedía el recurso de reposición, el cual debía ser resuelto, según las normas generales de competencia, por la misma autoridad que adoptó la decisión inicial.

Lo anterior evidencia que el demandado decidió, por sí y antes sí, desconocer las normas generales, omitir el trámite previsto para el recurso interpuesto y asumir una competencia que no le era propia, sin prever las consecuencias que ello podía generar e impidiendo con ello que se diera, por parte de la autoridad competente, un nuevo debate para analizar la decisión inicial, todo cual dejó, al menos desde el

punto de vista administrativo, incólume el acto de retiro del servicio que posteriormente fue impugnado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo con fundamento en dicha circunstancia.

En efecto, la competencia asumida en forma irregular por el demandado determinó la terminación de la actuación administrativa sin que la autoridad que adoptó la decisión inicial hubiere sido informada de que en contra de su decisión se había interpuesto un recurso de reposición que sólo podía ser resuelto por la Plenaria del Senado, pues sólo ésta era la competente para ordenar el retiro definitivo del Director General de esa Cámara.

Concluye entonces la Sala que la conducta del señor Tito Edmundo Rueda Guarín fue gravemente culposa *“al no manejar los negocios con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”*, porque no previó –a pesar de estar en posibilidad de hacerlo– los efectos nocivos de su actuación, acogió una competencia que no le correspondía al despojar a la Plenaria del Senado del ejercicio de las facultades que por ley le están atribuidos a esa Corporación; culminó en forma irregular un procedimiento administrativo, vulnerando con ello tanto las normas de competencia como los derechos de contradicción, de audiencia y de defensa que le asistían al afecto e incluso los derechos de información y de publicidad de la Plenaria del Senado respecto de las decisiones adoptadas por esta.

Con fundamento en todo lo anterior, la Sala considera configurada la responsabilidad personal del señor Tito Edmundo Rueda Guarín en los términos del artículo 90 de la Constitución Política de 1991, lo cual determina su obligación de indemnizar los perjuicios causados al Estado.

Dado que la actuación gravemente culposa del ex agente demandado se concretó y se hizo evidente en la parte final del procedimiento administrativo que se declaró ilegal y teniendo en cuenta que durante el trámite de la misma también tuvieron ingerencia los demás miembros de la Plenaria que adoptaron la decisión inicial, la Sala, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 678 de 2001, según el cual, el juzgador *“cuantificará el monto de la condena correspondiente atendiendo al grado de participación del agente en la producción del daño”*, condenará al demandado al pago del 50% de la suma pagada por la entidad demandante, según las pruebas obrantes en el proceso, esto es el 50% de



\$ 40'318.291,00.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala actualizar la cantidad referida, así:

$$S= Ra \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

$$S= \$ 20'159.145 \frac{\text{índice final / Marzo 2009 (101.94)}}{\text{índice inicial / Nov. 2001 (66.50)}}$$

**Total a indemnizar: \$ 30'317.649,00.**

En aplicación del artículo 15 de la Ley 678 de 2001, se dispondrá el plazo de seis (6) meses el cual se contará desde la ejecutoria de esta providencia, para que el demandado proceda al pago de la condena impuesta.

Esta sentencia deberá cumplirse en los términos del artículo 335 del C. de P. C., en consideración a que se trata de una condena impuesta a favor de la Nación y por tanto no resulta aplicable el artículo 177 del C. C. A., relativo a la ejecución en contra de entidades de derecho público.

## **2.6.- Condena en costas.**

La Sala se abstendrá de condenar en costas, por cuanto la conducta procesal del demandado no se enmarca dentro de los supuestos del artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

## **FALLA:**

**Primero: DECLARAR** la responsabilidad personal del señor Tito Edmundo Rueda

Guarín, quien con su conducta gravemente culposa causó la condena que a la vez le fue impuesta al Estado con el fin de que asumiera la reparación patrimonial del daño correspondiente.

**Segundo: CONDENAR** al señor Tito Edmundo Rueda Guarín a pagar, a favor de la Nación - Congreso de la República - Senado, la suma de treinta millones trescientos diecisiete mil seiscientos cuarenta y nueve pesos (\$ 30'317.649,00).

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE.**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**  
Presidente de la Sala

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**