



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA VIRTUAL DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>DEMANDANTE:</b>	NÉSTOR ALFREDO BARRERA MORA
<b>DEMANDADO:</b>	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA
<b>REFERENCIA:</b>	150013333012- <b>2019-00144-01</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO

Ingresa el proceso al Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto de fecha 7 de noviembre de 2019, mediante el cual el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja rechazó la demanda por falta de requisito de procedibilidad.

### I. ANTECEDENTES

El señor NÉSTOR ALFREDO BARRERA MORA, por intermedio de apoderado, presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, con el fin de que se declare Nulo el Acto administrativo contenido en el **Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 08 del 24 de mayo de 2016**, emitido por el Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Colegiada de Boyacá de la Contraloría General de la República.

Posteriormente, dentro de la subsanación de la demanda el accionante incluyó como actos a demandar, el Auto No. 328 del 28 de julio de 2016, mediante el cual se resuelve el recurso de reposición contra la decisión inicial, confirmándola en todas sus partes y el Auto No. 1070 del 23 de septiembre de 2016 que surte el grado de consulta.

#### **1. Del Auto Objeto De Apelación (fl. 136-138),**

Se trata de auto del 7 de noviembre de 2019, mediante el cual el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja resolvió rechazar la demanda por falta de requisitos previos para demandar.

Como argumentos de rechazo del escrito de demanda, la Juez inicial señaló que la parte convocante allegó acta de conciliación extrajudicial, de la Procuraduría 46 Judicial II para asuntos Administrativos, en cuyo contenido se advierte únicamente se discutió la legalidad del fallo de responsabilidad fiscal No. 08 de 24 de mayo de 2016, y dejando de lado el **Auto No. 1070 del 23 de septiembre de 2016**, mediante el cual se surtió el grado de consulta, por lo que consideró el *a quo*, que había falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

## **I.2. Fundamentos del recurso (fls 140-145)**

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación solicitando que se revoque la decisión de primera instancia, al considerar que la decisión resulta contraria a Derecho y genera inseguridad jurídica, como graves perjuicios a su representado.

Para sustentar los argumentos expuestos en la alzada, refirió que si el implicado en el proceso de responsabilidad fiscal pretende cuestionar la validez de las actuaciones surtidas dentro de dicho procedimiento, tendrá que impugnar judicialmente la resolución final de dicho trámite, es decir que es requisito de procedibilidad de la acción que la actuación administrativa haya terminado y que el acto resuelve definitivamente el asunto esté en firme; añadió que la norma demandada no impide de manera absoluta que los actos preparatorios o de trámite sean controvertidos ante los jueces competentes, sino que fija condiciones de tiempo, esperar a que termine el proceso de responsabilidad fiscal, de modo que debe demandarse el acto que le puso fin al correspondiente proceso para demostrar la relevancia de la irregularidad previa en la decisión final.

Asimismo refirió que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 610 de 2000, y a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos de trámite o preparatorios sí son controlables por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa cuando se demanda el acto que le puso fin al proceso de responsabilidad fiscal, en tal sentido indicó que todo acto de la administración debe ser sujeto de control para evitar que haya arbitrariedad en las decisiones, pero demandar todo acto individualmente podría generar la parálisis de la actuación administrativa y la congestión del aparato judicial.

Más adelante sostuvo, que el 15 de junio de 2018, allegó constancia de la Procuraduría Provincial de Tunja, en la cual se declara AGOTADA LA ETAPA CONCILIATORIA POR INASISTENCIA NO JUSTIFICADA de la entidad

convocada, contenida en el AUTO No. 155 de fecha doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018), y formato de constancias de trámite conciliatorio extrajudicial administrativo de la constancia No. 006 del 13 de junio de 2018, con los cuales se demuestra fehacientemente el cumplimiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para demandar ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como lo establece el artículo 161 numeral 1° de la Ley 1437 de 2011.

Añadió que igualmente dentro del trámite procesal se busca la nulidad de los actos que se generaron en virtud del acto definitivo como son el Acto No. 328 del 28 de julio de 2016, por medio del cual se resuelven los recursos de reposición y el 1070 del 23 de septiembre de 2016 por medio del cual se surte el grado de consulta, e insiste en que este último es un acto de trámite más no un acto definitivo.

Y en cuanto al rechazo por la falta de agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, hizo alusión a que la Juez en su decisión desconoció que la entidad accionada no cumplió con la obligación de asistir a la audiencia de conciliación, para discutir las propuestas de solución debida y oportunamente formuladas por el apoderado de la parte actora con la solicitud de conciliación extrajudicial, como tampoco del cumplimiento de su obligación de proponer fórmulas de solución incurriendo en violación de la Ley 734 de 2002 al no haber justificado dentro de los tres (3) días siguientes su inasistencia.

En virtud de lo anterior señaló que la Juez rechaza la demanda de manera equivocada con el argumento de **“no haberse agotado en debida forma el requisito de procedibilidad exigido para demandar ante esta jurisdicción”**, toda vez que documentalmente se está probando el agotamiento de la solicitud de conciliación extrajudicial y que quien incumplió sin justificación alguna con la misma, fue la entidad demandada.

Finalmente, refirió que con el rechazo de la demanda, se está denegando justicia por parte de la Juez de primera instancia, por cuanto consideró que se está indicando un incumplimiento inexistente del requisito de procedibilidad consistente en la audiencia de Conciliación Extrajudicial, lo que a su juicio considera ser falta de cuidado y análisis imparcial de todas y cada una de las pruebas documentales que acompañan el medio de control y el escrito de subsanación a la inadmisión de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

Al respecto, el numeral 1º del artículo 243 del CPACA establece lo siguiente:

*“(...) ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

*(...)*

**1. El que rechace la demanda.** (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Ahora bien, como el contenido de la providencia recurrida coincide con la decisión enunciada en precedencia, resulta clara la viabilidad de la apelación.

Asimismo, se deduce que la decisión cuestionada fue notificada por estado el de noviembre de 2019 y el recurso bajo estudio fue interpuesto el 14 de noviembre de la misma anualidad (fl. 140-145), esto es, dentro del término de ejecutoria, conforme a lo establecido en el numeral 2º del artículo 244 del CPACA<sup>1</sup>.

### 2. Problema jurídico.

El objeto de la controversia se reduce a determinar, si en el presente asunto se agotó en debida forma el requisito de procedibilidad para demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, al considerar el a quo que en dicho trámite solamente se discutió el fallo de responsabilidad fiscal dejando de lado el auto que resolvió el grado de consulta, el cual a juicio de la primera instancia debía igualmente ser objeto de agotamiento del requisito de procedibilidad.

---

<sup>1</sup> “(...) ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

*(...)*

**2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió.** De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

### 3. Análisis de la Sala.

Advierte la Sala que desde el punto de vista de su contenido, existen tres clases de actos: **i)** los definitivos, **ii)** los de trámite y **iii)** los de ejecución. Los actos administrativos definitivos o principales están regulados en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, y se definen como aquellos "que deciden el fondo del asunto de manera directa o indirecta, o que hagan imposible continuar con la actuación". Por su parte, los actos administrativos de trámite son los que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión; y los de ejecución, cuyo objeto es dar cumplimiento a lo ordenado en un acto administrativo anterior o a lo dispuesto por un Juez en una sentencia.

En cuanto al proceso de responsabilidad fiscal, este es de naturaleza administrativa; de ahí que la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad del procesado constituya un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En este orden, la responsabilidad que se declara a través del proceso fiscal es **i)** eminentemente administrativa, dado que recae sobre la gestión y manejo de los bienes públicos; **ii)** además es de carácter subjetivo, porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa; **iii)** así mismo es patrimonial y no sancionatoria, por cuanto su declaratoria acarrea el resarcimiento del daño causado por la gestión irregular; **iv)** es autónoma e independiente, porque opera sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad; y, finalmente, **v)** en su trámite deben acatarse las garantías del debido proceso según voces del artículo 29 Superior"<sup>2</sup>

### 4. Caso concreto.

En el caso sub examine se observa que, mediante **auto No. 08 del 24 de mayo de 2016**, la Contraloría General de Boyacá, mediante el cual se declaró la responsabilidad fiscal contra el señor Néstor Alfredo Barrera Mora, decisión contra la cual procedía el recurso de reposición por tratarse de un proceso de única instancia, el cual fue resuelto mediante **auto No. 328 del 28 de julio de 2016**.

Finalmente, mediante **auto No. 0170 del 23 de septiembre de 2016**, se resolvió el grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal seguido contra el accionante.

---

<sup>2</sup> sentencia C-840 de 9 de agosto de 2001, de la Corte Constitucional

Así las cosas, advierte la Sala que el artículo 163 del CPACA, preceptúa:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron...”.*

Con base en esta norma, y teniendo en cuenta que el demandante solicitó que se declare nulo el acto principal (fallo con responsabilidad No. 08 del 24 de mayo de 2016), debe entenderse que también se encuentran incluidos los demás que hacen parte del agotamiento del trámite administrativo, esto es, el **Auto Número 328 del 28 de julio de 2016** por medio del cual se resuelve el recurso de reposición y del **Auto 1070 del 23 de septiembre de 2016**, por medio del cual se surte el grado de consulta.

Si bien es cierto que la Juez Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, al inadmitir la demanda, advirtió que existía una irregularidad en la formulación de las pretensiones, en virtud de que en la demanda solicita la nulidad únicamente del fallo con Responsabilidad Fiscal No. 08 de mayo de 2016 y que al revisar los antecedentes administrativos que dieron origen a la decisión la entidad demandada expidió el Auto No. **328 del 28 de julio de 2016 y el Auto No. 1070 del 23 de septiembre de 2016**, por medio de los cuales se resuelven los recursos de reposición y el grado de consulta, también lo es que dicha irregularidad no tiene la entidad suficiente para que la demanda sea rechazada, máxime cuando la parte actora presentó memorial de subsanación incluyendo dichos actos, puesto que por mandato legal se entiende que los tres actos administrativos fueron demandados. Lo anterior, sin perjuicio de la verificación de los demás requisitos de procedibilidad que deba hacerse dentro del trámite de la presente acción.

## **5. DE LAS COSTAS PROCESALES.**

Con base en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas a la parte recurrente en razón a que aquello sólo procede tratándose de la sentencia de primera o segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: Revocar** la decisión proferida en auto del 7 de noviembre de 2019, por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de

Tunja, mediante el cual se rechazó la demanda, por las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, para lo de su cargo.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión virtual de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
**Magistrado**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
**Magistrado**



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
**Magistrado**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO
Nº _____ DE HOY _____ A LAS 8:00 A.M.
SECRETARIA