

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
San José de Cúcuta, veintinueve (29) de Enero de Dos mil Quince (2015)
Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO: No. 54-518-33-33-001-2014-01098-00
ACCIONANTE: GLORIA INES GUERRERO BERBESI
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
REF. CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

Procede la Sala, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, a dirimir el conflicto de competencia que se presenta entre el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta y el Juzgado Administrativo Oral de Pamplona.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE PROCESAL

1.1. El apoderado de la parte demandante instauró demanda en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento, en contra de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, solicitando la nulidad de los actos administrativos proferidos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal No. 377/2013 y 379/2013 fallados por la Contraloría General del Departamento, mediante los cuales se profirió providencia con responsabilidad fiscal en contra de la señora Gloria Ines Guerrero Berbesi, y así mismo, se solicita el restablecimiento del derecho.

1.2. Inicialmente, el proceso fue repartido al Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta, el cual mediante auto de fecha 06 de agosto de 2014¹, decidió remitir el proceso por competencia al Juzgado Único Administrativo de Pamplona.

1.3. Remitido por competencia el proceso, el Juzgado Administrativo Oral de Pamplona, decidió declararse sin competencia mediante auto fechado 27 de noviembre de 2014² y remitió el proceso al honorable Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para que se resuelva el conflicto negativo de competencia propuesto.

¹ Folio 51 del cuaderno principal.

² Folio 56 a 57 del expediente principal.

1.4. Repartido el proceso a ésta Corporación, con auto de fecha 19 de diciembre de 2014³, se corre traslado a las partes para que presenten sus alegatos, quienes guardaron silencio al respecto.

2. PLANTEAMIENTOS DE LAS PARTES

2.1. Del Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta

Expresa el Juzgado, que al revisar los presupuestos facticos de la demanda, puede advertir que el proceso de responsabilidad fiscal fallado en contra de la señora Gloria Ines Guerrero, tuvo como génesis los hallazgos fiscales encontrados mediante auditoría, en el Instituto Superior de Educación Rural-ISER- del Municipio de Pamplona.

Entonces manifiesta, que teniendo en cuenta lo plasmado en el numeral 8 del artículo 156 del CPACA, sobre competencia por razón del territorio, en cuanto señala, que en los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción, el Juez competente para conocer del asunto, es el Juzgado Único Administrativo Oral de Pamplona, toda vez, que el acto o hecho que dio origen a la sanción impuesta a la demandante, tuvo como origen la auditoría realizada por la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, a las instalaciones del Instituto Superior de Educación Rural ISER del Municipio de Pamplona.

2.2. Del Juzgado Administrativo Oral de Pamplona

Señala, que a contrario de lo señalado por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta en el auto por medio del cual se declaró incompetente, los procesos y fallos de responsabilidad no son de tipo sancionatorio sino de carácter resarcitorio, toda vez, que lo que se busca con ellos no es la imposición de una sanción, como si ocurre por ejemplo en los procesos disciplinarios, sino que el servidor repare el daño que ha causado al patrimonio estatal.

³ Folio 62 del cuaderno principal.

Explica, que al revisar tanto lo prescrito por el artículo 156 del CPACA, como la demanda y sus anexos, pudo evidenciar que los actos (fallos) se profirieron en Cúcuta, por ser la ciudad donde tiene su sede la Contraloría General del Departamento de Norte de Santander, por lo que se infiere que los competentes son los jueces administrativos de Cúcuta, pues no se puede aplicar la segunda parte de la regla contenida en el artículo 156 *ibídem*, dado que, pese a que la actora tiene su residencia en Pamplona, es de público conocimiento que la Contraloría General del Departamento Norte de Santander no tiene oficina en Pamplona.

II CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, ésta Corporación es competente para dirimir los conflictos de competencia planteados entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial. En el caso concreto, es competente el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para dirimir el conflicto negativo de competencia presentado entre el Juzgado Administrativo de Pamplona y el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta, por hacer parte del mismo distrito judicial.

2.2. ANALISIS DEL CONFLICTO PLANTEADO

Los argumentos que provocan el presente asunto, revelan que se está en presencia de un **conflicto competencial por razón del territorio** entre dos Juzgados de un mismo distrito judicial, para conocer de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por medio del cual se solicita la nulidad de dos actos administrativos proferidos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, mediante los cuales se profirió fallo de responsabilidad fiscal en contra de la señora Gloria Ines Guerrero Berbesi y se confirmó dicha decisión.

Es así, como el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta sustenta su incompetencia, en que según lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 156 del CPACA, sobre competencia por razón del territorio, en los casos de imposición de sanciones, la competencia se determina por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción, por lo que el Juez competente para conocer del asunto, es el

Juzgado Único Administrativo Oral de Pamplona, toda vez, que el acto o hecho que dio origen a la sanción impuesta a la demandante, tuvo como origen la auditoría realizada por la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, a las instalaciones del Instituto Superior de Educación Rural ISER del Municipio de Pamplona.

Por su parte, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, determinó que en los términos de la Jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los fallos de responsabilidad no son de tipo sancionatorio como lo señaló el Juez Primero Administrativo Oral de Cúcuta, sino de carácter resarcitorio. Por tal razón, al revisar tanto lo prescrito por el artículo 156 del CPACA, como la demanda, pudo evidenciar que los actos (fallos) se profirieron en Cúcuta, por ser la ciudad donde tiene su sede la Contraloría General del Departamento de Norte de Santander, por lo que se infiere que los competentes son los jueces administrativos de Cúcuta, pues no se puede aplicar la segunda parte de la regla contenida en el artículo 156 *ibidem*, dado que, pese a que la actora tiene su residencia en Pamplona, es de público conocimiento que la Contraloría General del Departamento Norte de Santander no tiene oficina en Pamplona.

Primigeniamente, debe puntualizar la Sala en el *sub lite*, que los actos administrativos demandados, por medio de los cuales se profirió un fallo de responsabilidad fiscal en contra de la demandante y se confirmó la decisión anterior, son demandables en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento, por definir de fondo una situación particular.

En efecto, atendiendo a que la discusión de los dos Juzgados emerge frente a la competencia por razón del territorio, pasará la Sala a revisar la naturaleza del acto administrativo por medio del cual se declara la responsabilidad fiscal, y pasará a determinar la regla de competencia que conforme al artículo 156 del CPACA se debe aplicar en el caso concreto.

Tenemos entonces, que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-619 del 2002, se refirió a la naturaleza y alcance del proceso de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

“(...) 5. La responsabilidad fiscal. Naturaleza jurídica y alcance. (...)

(...)

5.3. Cabe destacar que este tipo de responsabilidad -la fiscal- se establece mediante el trámite de un proceso eminentemente administrativo, inicialmente regulado en la

Ley 42 de 1993 para el ámbito financiero y después en la Ley 610 de 2000 para todos los casos, definido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que, con la observancia plena de las garantías propias del debido proceso, le compete adelantar a las contralorías a fin de determinar la responsabilidad que les asiste a los servidores públicos y a los particulares, por la mala administración o manejo de los dineros o bienes públicos a su cargo. A través del mencionado proceso, se persigue pues una declaración jurídica mediante la cual se defina que un determinado servidor público, ex-servidor o particular, debe responder patrimonialmente por la conducta dolosa o culposa en la realización de su gestión fiscal.

5.4. En la Sentencia SU-620 de 1996, La Corte Constitucional hizo referencia a las principales características que identifican el proceso de responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

"a) Es un proceso de naturaleza administrativa, en razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.

b) La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Adicionalmente, la declaración de la referida responsabilidad tiene indudablemente incidencia en los derechos fundamentales de las personas que con ella resultan afectadas (intimidad, honra, buen nombre, trabajo, ejercicio de determinados derechos políticos etc.).

c) Dicha responsabilidad no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993). En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/94⁴.

d) A lo anterior se agregó en dicho fallo que la responsabilidad fiscal "es de carácter subjetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa".

⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Y el honorable Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce, en concepto de fecha 06 de abril de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00015-00(1716), precisó:

“(...) 2º. - El proceso de responsabilidad fiscal es el mecanismo idóneo para que el Estado obtenga directamente el resarcimiento patrimonial que le ha ocasionado el servidor o exservidor público como consecuencia de un inadecuado ejercicio de la gestión fiscal.

Por “gestión fiscal” entiende el artículo 3º de la ley 610: “(...) el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

La Corte Constitucional en sentencia C - 840 de 2001 precisó: “Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo.”

El proceso de responsabilidad fiscal derivado de la gestión fiscal tiene su fundamento en el artículo 268.5 de la Carta y su naturaleza, causa y fin están desarrollados en la ley 610 de 2002, así:

“Artículo 1º. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado⁵ (...)”

Artículo 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal⁶.

⁵ Aparte subrayado declarado exequible mediante sentencia C-840 de 2001 "bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal".

⁶ Aparte subrayado declarado exequible mediante Sentencia C-840 de 2001.

Parágrafo 1º. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Artículo 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona **que realiza gestión fiscal.**
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores

Artículo 6º. Detrimento patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado **la lesión del patrimonio público**, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, **producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna**, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

De acuerdo con las normas transcritas, la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y de las personas de derecho privado que manejen o administren bienes, recursos o fondos públicos, derivada de una inadecuada gestión fiscal que cause un daño directamente al patrimonio del Estado, se determina mediante el proceso de responsabilidad fiscal, cuya naturaleza es administrativa y su finalidad es la de obtener el resarcimiento de los daños ocasionados. Para que se configure la responsabilidad fiscal es necesaria la existencia de un nexo causal entre la conducta dolosa o culposa del agente que ejerza gestión fiscal en los términos señalados en la ley y el daño al patrimonio del Estado.(...)

Se logra deducir de lo anterior, que el proceso de responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, por lo cual, dicho proceso resulta independiente frente a otras formas de responsabilidad, en virtud de su naturaleza patrimonial, administrativa y resarcitoria. En consecuencia, no hay lugar a dudas, que la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio, pues tiene como fin, obtener una indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal menoscabada.

Teniendo lo anterior claro, observamos que el artículo 156 del CPACA, plasma las siguientes reglas de competencia por razón del territorio:

***ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO.** Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

1. En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.
2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.
3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

5. En los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante.

7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.

8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.

9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva."

Dado que el proceso de responsabilidad fiscal no tiene el carácter de sancionatorio, como bien lo expresó el Juez Primero Administrativo Oral de Pamplona, en el *sub judice* la regla de competencia por razón del territorio a aplicar, sería la dispuesta en el numeral 2 del artículo 156 del CPACA, en cuanto refiere que en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

Así las cosas, teniendo en consideración, que según aparece descrito en el libelo demandatorio, los actos demandados fueron proferidos por la Contraloría Delegada para la responsabilidad Fiscal de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, y que a su vez, revisada la página de la Contraloría, encontramos que no existe una oficina de esta entidad en la ciudad de Pamplona, lo cierto es, que la competencia para conocer de éste asunto radica en los Jueces Administrativos Orales de Cúcuta, con fundamento en el lugar donde se expidió el acto administrativo demandado.

Debe aclarar la Sala, que si bien la demandante se encuentra domiciliada en la ciudad Pamplona, la entidad demandada no tiene oficina en ésta misma ciudad, razón por la cual, la competencia se determina por el lugar donde se expidió el acto administrativo acusado.

RADICADO:
ACCIONANTE:
DEMANDADO:

No. 54-518-33-33-001-2014-01098-00
GLORIA INES GUERRERO BERBESI
CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER
CONFLICTO DE COMPETENCIA

9 71

Bajo esta perspectiva, en el caso concreto, la competencia para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la actora, radica en el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta, en consideración a lo dispuesto en el artículo 156, numeral 2 del CPACA.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

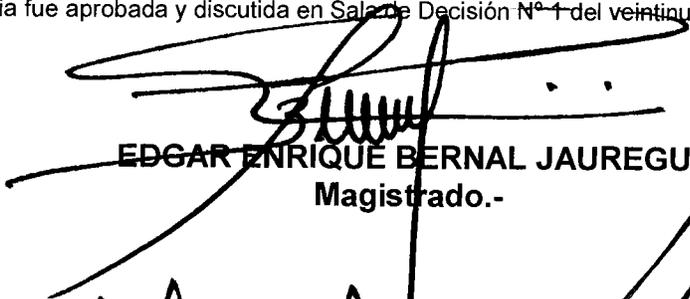
Primero. Declarar que el competente para conocer de la demanda instaurada por Gloria Inés Guerrero Berbesi, es el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Comuníquese esta providencia al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona.

Tercero. Remítase el expediente al Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta, para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión N° 1 del veintinueve (29) de enero de 2015).


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrado.-


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER**

CONFIRMANCIA SUPLENTORIA

Por presentación en ESTADO, notificación de la
confirmitiva providencia anterior, a las 08:00 a.m.

03 FEB 2015

[Handwritten signature]

SECRETARÍA