

**Contestación demanda expediente N°: 20-001-23-33-000-2020-00570-00**

Juan Claudio Arenas Ponce (C) <juanc.arenas@contraloria.gov.co>

Vie 8/07/2022 2:13 PM

Para: Secretaria Tribunal Administrativo - Seccional Valledupar <sectriadm@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: procjudadm123@procuraduria.gov.co <procjudadm123@procuraduria.gov.co>; Secretaria General Tribunal Administrativo - Cesar - Valledupar <sgtadmincsr@notificacionesrj.gov.co>; febeastrid22@gmail.com <febeastrid22@gmail.com>

**HONORABLE MAGISTRADA  
DORIS PINZÓN AMADO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR  
Valledupar, Cesar**

[21-04-1028](#)

Atento y respetuoso saludo,

Anexo encontrarán contestación de demanda, poder y sus anexos, y expediente administrativo en ONE DRIVE con destino al siguiente proceso:

**RADICADO: 20-001-23-33-000-2020-00570-00  
DEMANDANTE: ELBER JOSÉ GUERRA MEDRANO  
DEMANDADOS: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

gracias

IMPORTANTE: Este documento es propiedad de la Contraloría General de la República de Colombia, y puede contener información privilegiada, confidencial o sensible. Por tanto, usar esta información y sus anexos para propósitos ajenos al ejercicio del Control Fiscal en Colombia, divulgarla a personas a las cuales no se encuentre destinado este correo o reproducirla total o parcialmente, se encuentra prohibido por la legislación vigente. La Contraloría General de la República de Colombia, no asumirá responsabilidad ni su institucionalidad se verá comprometida si la información, opiniones o criterios contenidos en este correo que no están directamente relacionados con los mandatos constitucionales que le fueron asignados. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor. El acceso al contenido de este correo electrónico por cualquier otra persona diferente al destinatario no está autorizado por la Contraloría General de la República de Colombia. El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravíe, destruya, intercepte, controle o impida esta comunicación, antes de llegar a su destinatario, estará sujeto a las sanciones penales correspondientes. Los servidores públicos que reciban este mensaje están obligados a asegurar y mantener la confidencialidad de la información en él contenida y en general, a cumplir con los deberes de custodia, cuidado, manejo y demás previstos en el estatuto disciplinario. Si por error recibe este mensaje, le solicitamos enviarlo de vuelta a la Contraloría General de la República de Colombia a la dirección del emisor y borrarlo de sus archivos electrónicos o destruirlo. El receptor deberá verificar posibles virus informáticos que tenga el correo o cualquier anexo a él, razón por la cual la Contraloría General de la República de Colombia no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus transmitido en este correo.

**HONORABLE MAGISTRADA**  
**DORIS PINZÓN AMADO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR**  
**Valledupar, Cesar**

**RADICADO: 20-001-23-33-000-2020-00570-00**  
**DEMANDANTE: ELBER JOSÉ GUERRA MEDRANO**  
**DEMANDADOS: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**  
**DERECHO**

**JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No 80.198.100 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional de abogado No. 191.850 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de apoderado judicial de la **NACIÓN-CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, según poder que obra en el expediente, dentro del término estipulado por el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo, procedo a CONTESTAR LA DEMANDA, notificada al buzón de notificaciones judiciales de la entidad el 25 de mayo de 2022, promovida por el demandante en el proceso de la referencia, en los siguientes términos:

#### **I. A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Mediante apoderado judicial el demandante solicita se declare la nulidad del auto de fecha 29 de octubre de 2019, mediante el cual se rechazó de plano el recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del fallo de responsabilidad fiscal No 0009 de 26 de septiembre de 2019.

Como consecuencia de lo anterior, solicita el apoderado del demandante ordene a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, conceder el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto de manera oportuna el día 15 de octubre del 2019.

De acuerdo con lo anterior, manifiesto que me opongo a la prosperidad de las pretensiones reclamadas por cuánto los actos administrativos constitutivos del Fallo con Responsabilidad Fiscal fueron expedidos con el lleno de los requisitos legales y otorgándole a los investigados todos los medios de defensa y las garantías contemplados en la normatividad que regula el control fiscal y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, particularmente lo consagrado por la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y Ley 1474 de 2011 y a nivel constitucional, lo pertinente a los artículos 2, 29, 209, 267 y siguientes de la Constitución Política de 1991.

## II. A LOS FUNDAMENTOS DE HECHO DE LA DEMANDA

**Al hecho 1.** Es cierto. Agregando que dicho fallo fue proferido dentro del proceso verbal de responsabilidad Fiscal, en audiencia de decisión contenida en el acta No 00053 calendada 26 de septiembre de 2019, en la cual se dio lectura a la providencia No 0009, de la misma fecha, fallo en el cual se resuelve responsabilizar patrimonialmente de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en cuantía indexada de QUINIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO PESOS CON OCHENTA Y CINCO CENTAVOS (\$568.227.825,85), al señor ELBER JOSÉ GUERRA MEDRANO.

**Al hecho 2.** No es cierto, puesto que el apoderado pretende desconocer las normas que rigen los procesos verbales de responsabilidad fiscal, en particular la Ley 1474 de 2011 que establece que las notificaciones se realizan en audiencia.

Así, el fallo con responsabilidad fiscal fue proferido y notificado en audiencia de decisión (lectura de fallo) del 26 de septiembre de 2019, la cual fue citada y notificada por estrados al apoderado de la parte demandante presente en audiencia del 2 de septiembre de 2019, según consta en acta No 00049 de esa fecha.

Adicionalmente, aunque estaba notificado el demandante de la fecha y hora de la audiencia de lectura de fallo, no compareció a la misma por lo que se procedió de acuerdo con el literal b del artículo 104 de la ley 1474 de 2011, concediéndole 2 días para que justificara su inasistencia sin que dentro del término dispuesto lo hiciera.

En tal virtud, el fallo fue notificado conforme a derecho no siendo responsabilidad de este ente de control que el demandante no interpusiera los recursos de ley en tiempo.

**Al hecho 3.** Es cierto, aclarando que los mismos fueron interpuestos por fuera de tiempo pues no fue manifestada en la audiencia de decisión su interposición y al contrario presentaron escrito transcurrido más de 10 días desde la fecha de notificación del fallo.

**Al hecho 4.** No es cierto, continua el apoderado tratando de desconocer las normas que rigen los procesos verbales de responsabilidad fiscal, citando un artículo que aplica para el proceso ordinario de responsabilidad fiscal y no los

artículos 97 y ss de la Ley 1474 del 2011, en los cuales se establece el procedimiento aplicable al proceso verbal.

**Hecho 5 y 6** Son ciertos.

**A los hechos 7 y 8.** Son afirmaciones del demandante que continúa pretendiendo desconocer las normas que rigen el proceso verbal de responsabilidad fiscal, ya que como se manifestó el fallo fue proferido y notificado de acuerdo con lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y los recursos presentados de acuerdo a dicha normativa.

**Al hecho 9.** No es cierto, este ente de control no ha desconocido las normas que rigen el proceso verbal de responsabilidad fiscal, al contrario de lo que pretende el demandante, así como durante el desarrollo del proceso verbal de responsabilidad fiscal estuvo asistido por apoderado quienes ejercieron el respectivo derecho de defensa.

**Al hecho 10.** Es cierto.

### **III. A LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO-NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Manifiesta que existió una supuesta vulneración a su derecho al debido proceso por parte de este ente de control fiscal, al no haber sido notificado el fallo con responsabilidad fiscal proferido dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal de acuerdo con el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no debían ser negados por extemporáneos los recursos presentados.

Asimismo, y de forma inconexa trae a colación argumentos de defensa frente al fallo con responsabilidad fiscal, auto No 009 de 26 de septiembre de 2019, el cual como se desprende de las pretensiones de la demanda no es objeto de debate judicial en el presente litigio.

Al respecto, pretende el demandante desconocer que en materia de procesos verbales de responsabilidad fiscal existe norma especial que regula las notificaciones, el trámite de la audiencia de decisión y la interposición de recursos frente a los fallos con responsabilidad fiscal emitidos en dicha audiencia.

Así, consagran textualmente los artículos 98, 101, 102 y 104 de la Ley 1474 de 2011 que:

“ARTÍCULO 98. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El proceso verbal comprende las siguientes etapas:  
(...)

d) Una vez reconocida la personería jurídica del apoderado del presunto responsable fiscal, las audiencias se instalarán y serán válidas, aun sin la presencia del presunto responsable fiscal. También se instalarán y serán válidas las audiencias que se realicen sin la presencia del garante.

**La ausencia injustificada del presunto responsable fiscal, su apoderado o del defensor de oficio o del garante o de quien este haya designado para que lo represente, a alguna de las sesiones de la audiencia, cuando existan solicitudes pendientes de decidir, implicará el desistimiento y archivo de la petición. En caso de inasistencia a la sesión en la que deba sustentarse un recurso, este se declarará desierto.”**

“ARTÍCULO 101. TRÁMITE DE LA AUDIENCIA DE DECISIÓN. La audiencia de decisión se tramitará conforme a las siguientes reglas:

(...)

e) La cuantía del fallo con responsabilidad fiscal será indexada a la fecha de la decisión. **La providencia final se entenderá notificada en estrados en la audiencia, con independencia de si el presunto responsable o su apoderado asisten o no a la misma.”**

“ARTÍCULO 102. RECURSOS. Contra los actos que se profieran en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, proceden los siguientes recursos:

(...)

**Estos recursos se interpondrán en la audiencia de decisión y serán resueltos dentro de los dos (2) meses siguientes, contados a partir del día siguiente a la sustentación del mismo.”**

“ARTÍCULO 104. NOTIFICACIÓN DE LAS DECISIONES. Las decisiones que se profieran en el curso del proceso verbal de responsabilidad fiscal, se notificarán en forma personal, por aviso, por estrados o por conducta concluyente, con los siguientes procedimientos:

(...)

b) **Las decisiones que se adopten en audiencia, se entenderán notificadas a los sujetos procesales inmediatamente se haga el pronunciamiento, se encuentren o no presentes en la audiencia.**

**En caso de no comparecer a la audiencia a pesar de haberse hecho la citación oportunamente, se entenderá surtida la notificación salvo que la ausencia se justifique por fuerza mayor o caso fortuito dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha en que se profirió la decisión, caso en el cual la**

***notificación se realizará al día siguiente de haberse aceptado la justificación. En el mismo término se deberá hacer uso de los recursos, si a ello hubiere lugar;***

Entonces, al ser el fallo con responsabilidad fiscal proferido y notificado en audiencia de decisión el 26 de septiembre de 2019, la cual fue citada y notificada por estrados al apoderado de la parte demandante en audiencia del 2 de septiembre de 2019; al haberse concedido el término de 2 días para que el demandante o su apoderado justificaran su inasistencia sin que dentro del término dispuesto lo hicieran; y al no haber interpuesto los recursos en ninguna de las dos oportunidades procesales anteriores, no es procedente el argumento de la supuesta indebida notificación y vulneración al debido proceso, pues claramente el auto que se demanda no adolece de ningún vicio de nulidad al rechazar por extemporáneos los recursos que fueron interpuestos por fuera de tiempo por el apoderado del responsable fiscal.

#### **IV. GENERALIDADES DEL CONTROL FISCAL**

Al respecto, se tiene que de conformidad con los artículos 117, 119, 267, 268 y siguientes de la Constitución nacional, la Contraloría General de la República es el Órgano de Control en materia fiscal del Estado, y dada esta condición, fue voluntad y necesidad para el constituyente otorgarle un régimen jurídico especial, no comparable con el de los demás órganos de las diferentes ramas del poder público. Los artículos 267 y 268 de la Norma Superior (modificados por el acto legislativo 04 de 2019) establecen:

*“ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley....*

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del*

*principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley...*

*La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.*

*(...)*

*ARTICULO 268. El Contralor General de la Republica tendrá las siguientes atribuciones:*

- 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*
- 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.*
- 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.*
- 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.*
- 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.*
- 6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.*
- 7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.*
- 8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.*
- 9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.*

(...)"

De lo anterior, se concluye que mi representada ostenta la calidad de Órgano Supremo de Control Fiscal del Estado Colombiano, por lo que está dotado de plena competencia para ejercer la vigilancia y control fiscal en cualquier orden de la administración, y ante cualquier entidad pública o particular. Lo anterior, lo confirma la Ley 42 de 1993 y demás normas (como la Ley 610 de 2000), que regulan a la Contraloría General de la República y el Proceso de Responsabilidad Fiscal.

Así, la Ley 42 de 1993 consagra frente al régimen jurídico de la Contraloría General de la República lo siguiente:

*“Artículo 2º.- Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República.*

*Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente Ley, las entidades enumeradas en este artículo.*

*Parágrafo.- Los resultados de la vigilancia fiscal del Banco de la República serán enviados al Presidente de la República, para el ejercicio de la atribución que se le confiere en el inciso final del artículo 372 de la Constitución Nacional. Sin perjuicio de lo que establezca la Ley Orgánica del Banco de la República.*

*Artículo 3º.- Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior.*

*Para efectos de la presente Ley se entiende por administración territorial las entidades a que hace referencia este artículo.*

*Artículo 4º.- El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.*

*Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas*

*municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley. Texto Resaltado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-534 de 1993; texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-320 de 1994.”*

De tal suerte, que se concluye como cierta e indiscutible la existencia de normativa suficiente, de rango legal y constitucional, que faculta a la Contraloría General de la República para el ejercicio pleno del control fiscal en cualquier persona, natural o jurídica, de naturaleza pública o privada de cualquier nivel de la administración, siempre y cuando esta administre fondos o bienes público.

Al respecto, es necesario retomar la sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional, pues consagró en cuanto a la finalidad de la responsabilidad fiscal,:

*"Pues bien, si como ya se dijo, el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado, esto es: incorporando el daño emergente, el lucro cesante y la indexación a que da lugar el deterioro del valor adquisitivo de la moneda. Razones por demás suficientes para desestimar el cargo del actor, según el cual el lucro cesante debería ser declarado por una autoridad que haga parte de la rama judicial. Así las cosas, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa."* Subrayas fuera de texto original

Es así, como dentro del presente caso fueron probados debidamente los diferentes elementos de la responsabilidad fiscal como lo son la existencia del daño, el hecho generador, el nexo de causalidad y la conducta gravemente culposa, los cuales se detallan debidamente en los actos administrativos demandados.

## V. EXCEPCIÓNES PREVIAS:

### 1. EXCEPCIÓN PREVIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

Teniendo en cuenta que el 28 de mayo de 2020 se realizó la audiencia de conciliación prejudicial y que en la misma fecha se expidió la constancia de conciliación fallida por parte de la Procuradora 185 Judicial I Asuntos Administrativos, así como que el Auto No 001464 de 2019 que resolvió el recurso de queja fue notificado por estado del 18 de diciembre de 2019, se puede concluir que el término con el que contaba el demandante para presentar la demanda bajo la figura jurídica de la nulidad y restablecimiento del derecho caducó, por haber transcurrido más de un mes después del día siguiente del levantamiento de la suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura por la emergencia sanitaria (2 de julio de 2020 hasta el 2 de agosto de 2020) y por fuera de los 4 meses consagrados en el CPACA (septiembre de 2020) sin que radicara la demanda.

En consecuencia, el demandante se encuentra por fuera del término para impetrar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho por vencimiento del término o de la oportunidad establecida en el artículo 1° del Decreto núm. 564 de 2020 (Acuerdo núm. PSCJA20-11581 de 27 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura), en el inciso segundo del artículo 138 del CPACA y el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Así, en contravía de las normas referenciadas el actor radicó la demanda el 12 de febrero de 2021, más de 5 meses por fuera de los términos consagrados en las normas de la emergencia sanitaria y del CPACA. Por lo tanto, al no presentarse la demanda dentro del término legal referido puede concluirse que ha operado el fenómeno de la caducidad, haciendo inviable continuar con el trámite de la demanda.

### 2. EXCEPCIÓN PREVIA DE INEPTA DEMANDA

Me permito interponer la presente excepción previa en virtud de lo consagrado en los artículos 163 del CPACA y el numeral 5 del artículo 100 del CGP, que consagra el ciento sesenta y tres que *“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”, y el cien que la “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.”*

En este sentido, el Honorable Consejo de Estado ha establecido que existe ineptitud sustantiva por falta de proposición jurídica completa cuando la parte actora en su demanda no individualiza correctamente el acto o los actos a demandar, constituido principalmente por el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a la situación jurídica particular del actor:

*“De la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de proposición jurídica completa.*

*12. Esta corporación<sup>1</sup> refiriéndose al asunto relacionado con la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de proposición jurídica completa, ha señalado lo siguiente:*

*«[...] Es menester, entre otros requisitos de orden procedimental y sustancial, que la parte actora dentro del libelo introductorio individualice con toda precisión el acto o los actos a demandar, bajo las reglas o directrices establecidas por el Legislador en el artículo 138 del C.C.A., que dispone en síntesis **la demandabilidad de la totalidad de actos que hayan conformado el agotamiento de la vía gubernativa salvo aquellos casos en los que el acto definitivo es revocado, evento en el que tan sólo procede demandar la última decisión.** A partir de lo anterior, es claro que en todo caso **debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la Administración frente a una situación jurídica particular, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo,** pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del Juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, **sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.***

*(...) la situación en mención se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez...*

*13. Conforme a lo anterior, se tiene que la proposición jurídica incompleta ocurre en aquellos casos en los cuales no se individualiza con toda precisión los actos acusados de acuerdo con los lineamientos que están señalados en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011. Significa, entonces,*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, auto de fecha 18 de mayo de 2011; radicación número: 76001-23-31-000-2006-02409-01(1282-10) Actor: Amparo Vallejo Jaramillo; Demandado: Caja Nacional de Previsión Social, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren ver también, auto de fecha 5 de diciembre de 2019, proceso radicado No 11001-03-25-000-2014-00044-00(0096-14), actor: Luis Gonzalo Ardila Manjarrés; M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*que es requisito indispensable demandar el acto que contiene la manifestación de la voluntad de la administración respecto de la situación jurídica particular y concreta; y, además, las decisiones que en el procedimiento administrativo constituyan la unidad jurídica, pues, en tal sentido gira la decisión que se deba adoptar en la sentencia, en lo relacionado con las pretensiones de la demanda.*

**14. En síntesis de lo anterior, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, se debe tener en cuenta que el acto o los actos administrativos que contienen íntegramente la manifestación de voluntad de la administración, frente a una situación jurídica particular, son los que deben ser objeto de impugnación, junto con aquellos que en la vía gubernativa o administrativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, esto es, aquellos que resuelven los recursos interpuestos, de conformidad con el artículo 163 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, toda vez que ellos determinan la órbita que delimita la decisión del juzgador, en lo relacionado con la pretensión de anulación de los mismos. Por ende, si no se observan tales aspectos, esto es, la proposición jurídica o individualización de la actuación administrativa acusada, de forma completa, se vicia de manera sustancial el contenido de la pretensión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y con ello se impide un pronunciamiento de fondo frente a lo pretendido por el actor.**<sup>3</sup> (negrilla y subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, el control jurisdiccional para el presente caso procedía contra el fallo con responsabilidad fiscal contenido en el auto No 0009 de 26 de septiembre de 2019, por cuanto es este en el cual se encuentra la manifestación de voluntad de la administración de fallar o no con responsabilidad fiscal contra los investigados y siendo el acto principal dentro del proceso verbal de responsabilidad fiscal, y no como lo pretende el demandante la solicitud de nulidad solamente del auto de fecha 29 de octubre del 2019.

Entonces, en el presente caso se configura la excepción de inepta demanda por existir una proposición jurídica incompleta, pues era el deber de la demandante en las pretensiones solicitar la nulidad del auto No 0009 de 26 de septiembre de 2019

---

<sup>2</sup> «ARTÍCULO 163. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES. 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.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.»

<sup>3</sup> Consejo de Estado, sentencia de veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020) Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "B", Radicación número: 73001-23-33-000-2018-00454-01(4432-19), Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

fallo con responsabilidad fiscal, por lo que, al no hacerlo, se rompe con la necesidad de mantener la coherencia y unidad de los actos administrativos.

Asimismo, el acto mencionado no fue demandado y por lo tanto no puede recaer en él ningún juicio de legalidad, pues se iría en contra del artículo 281 del CGP que señala que la sentencia debe coincidir con los hechos y las pretensiones de la demanda.

Por último, si bien el artículo 163 del CPACA consagra que los actos administrativos que resolvieron los recursos se entienden demandados en conjunto con el acto recurrido, dicha proposición no debe ser aplicada de manera contraria, entendiendo que demandar el acto que resolvió los recursos releva de la carga de la parte demandante de individualizar y solicitar en sus pretensiones la nulidad del acto principal, pues como bien lo ha determinado el Consejo de Estado:

*“11. Significa lo anterior que nos encontramos frente a la configuración de un acto complejo, definido por la jurisprudencia de esta Corporación como aquella manifestación del poder público en la que concurren las voluntades de distintas dependencias de la misma entidad o de varias entidades y que está contenida en una serie de actos que comparten unidad de objeto y de fin.*

*12. Dicho concepto fue desarrollado por primera vez por la Sección Primera de esta corporación en la sentencia de 26 de enero de 1996<sup>4</sup>, y, a partir de ese momento, se ha sostenido que los operadores jurídicos deben analizar tres escenarios al momento de diferenciar cuáles actos administrativos confluyen en una unidad compleja.*

*13. El primer escenario da nacimiento propiamente a este tipo de actos y se presenta cuando la declaración de voluntad de la administración se fusiona en una unidad. Por el contrario, en el segundo evento, la primera decisión es de trámite respecto de la otra y, en el tercero, los actos refieren a decisiones escindibles. Es decir, la consecuente distinción entre dos declaraciones que se individualizan como un acto de trámite y uno definitivo o como dos decisiones definitivas, respecto de las declaraciones que son una en sí misma y, por eso, componen un acto complejo.*

*14. Finalmente, cabe destacar que las decisiones que componen el acto complejo no son pasibles aisladamente de control jurisdiccional, en tanto:*

*«[...] Las dos resoluciones acusadas constituyen en realidad un solo acto administrativo, integrado por las declaraciones de voluntad de dos autoridades distintas, en ejercicio de la función administrativa, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual constituyen un acto administrativo complejo, en cuanto dichas declaraciones se fusionan en una unidad, para darle*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. 26 de enero de 1996. Radicación número: 3416. Actor: Transportes Colombia S. A. y otra. Demandado: Alcalde de Floridablanca y otro. En este precedente la Sección define que el acto complejo es aquel en el que “la voluntad de la Administración se integra por la intervención de dos organismos pertenecientes a la misma entidad o a entidades diferentes”.

*nacimiento o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como un acto de trámite respecto de la otra. Tampoco se puedan tomar como parte o desarrollo de un procedimiento administrativo, como erradamente lo plantean los actores, pretendiéndoles aplicar las reglas de dicho procedimiento previstas en la primera parte del Código Contencioso Administrativa, como son las atinentes, entre otras, a los recursos de la vía gubernativa. En su condición de acto administrativo complejo corresponde, a la vez, a los actos administrativos generales, que por disposición expresa del artículo 49 del C.C.A. no tienen recurso.*

*Es sabido que las declaraciones que conforman un acto administrativo complejo no tienen identidad o existencia como actos administrativos autónomos, es decir, consideradas de manera separada, por lo cual no son aisladamente pasibles de control jurisdiccional [...].<sup>5</sup>*

15. *Como se puede apreciar, el nacimiento de este tipo de actos administrativos «no surge de la voluntad de los entes administrativos», pues “aceptar que un ente administrativo puede convertir un acto simple en complejo cuando a bien lo tenga, sería consagrar una burla a la jurisdicción contencioso-administrativa y una permanente inseguridad de los particulares en las decisiones públicas»<sup>6</sup>.*

16. *Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>7</sup> ha explicado que este tipo de determinaciones «se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único»<sup>8</sup>. Y que, por lo tanto, al momento de cuestionar la legalidad de uno de ellos, resulta obligatorio analizar la legalidad de todos<sup>9</sup>.*

17. *Con fundamento en lo anterior, es dable concluir que el acto administrativo complejo se caracteriza: (i) por la concurrencia de varias declaraciones de voluntad de la Administración, realizadas por distintas dependencias de una misma entidad pública, o por varias entidades, de manera conjunta o sucesiva<sup>10</sup>; (ii) por la unidad de contenido y de fin de las manifestaciones de la voluntad; (iii) por la inescindibilidad de las decisiones, y (iv) por el control judicial conjunto en donde los vicios*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Consejero Ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. 1º de agosto de 2002. Radicación número: 11001-03-24-000-2000-06674-01(6674). Actor: Asociación Nacional de Pilotos Prácticos y otro. Demandado: Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de octubre de 1972. Exp: 023. CP Carlos Portocarrero M.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 14 de febrero de 2012. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00036-01(IJ). Actor: Jaime Omar Jaramillo Ayala. Demandado: Comisión Nacional de Televisión

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias del 15 de octubre de 1964, Exp: 1015; 9 de julio de 1991. Exp: S-070; 27 de septiembre de 1994. Exp: S-342; 9 de noviembre de 1998. Exp: S-680.

<sup>9</sup> Sobre el particular, adujo que: “reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado que cuando se trata de un acto complejo, es decir formado por una serie de actos con la concurrencia de diversas voluntades, como el acto es único, debe acusarse en su total complejidad, aunque el vicio sólo afecte a uno de los actos que lo integran, porque habiendo unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para producirlo, la serie de actos que lo integran no tiene existencia jurídica separada e independiente. El acto que se firma es un acto único es la voluntad declarada, por la fusión en una sola voluntad de las voluntades de los órganos que concurren en el proceso de formación del acto.

<sup>10</sup> Sección Segunda-Subsección “B”. M. P.: Javier Díaz Bueno. Sentencia de julio 31 de 1996. Radicación número: 9485 Actor: Yuber Ramón Buitrago. Sección Primera. M. P.: Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 11 de abril de 2002. Rad.: 25000-23-24-000-1994-04503-01(6595) Actor: Sociedad Colombiana de Desarrollo Portuario Socodep. Sección Segunda-Subsección “A”. M. P.: Jaime Moreno García. Auto de 21 de septiembre de 2006. Rad.: 05001-23-31-000-2003-03648-01.

***de legalidad de alguna de las declaraciones se transmiten a toda la extensión de la decisión.***

*18. Cabe resaltar que el artículo 163 del CPACA, dispone que «[...] cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo éste se debe individualizar con toda precisión [...]». Por ende, la parte actora tenía la carga de demandar la Resolución 0162 de 2019, en tanto que el Lineamiento Técnico y los Manuales Operativos adoptados por la misma, se erigen como un solo acto administrativo.*

*(...)*

*20. En ese orden de ideas, se declarará probada la excepción de inepta demanda propuesta por el apoderado judicial de la entidad demandada y, en consecuencia, se dará por terminado el proceso.”<sup>11</sup>*

## **VI. EXCEPCIÓN DE MERITO:**

Los actos demandados están en el marco de la legalidad y fueron suficientemente soportados con apoyo en las normas de rango constitucional y legal que regulan la responsabilidad fiscal en Colombia, luego no existió vulneración alguna al ordenamiento jurídico ni a los derechos de la demandante.

A lo largo de la presente contestación se han demostrado además de los presupuestos normativos y jurisprudenciales que dieron lugar al fallo con responsabilidad fiscal demandando, las graves falencias en la estructuración de la demanda promovida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con apoyo en meras conjeturas. Siendo así, respetuosamente formulo además de la prevista por el artículo 187 inciso primero del C.P.A.C.A., las siguientes excepciones a la demanda:

### **1. INEXISTENCIA DE CAUSAL DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO – LEGALIDAD PLENA DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN**

Establece el artículo 137 C.P.A.C.A. que son causales de nulidad del acto administrativo, [1] la infracción de las normas en que debería fundarse, [2] el haber sido expedido sin competencia, [3] haber sido expedido en forma irregular, [4] con desconocimiento del “derecho de audiencias y defensa”, [5] mediante falsa motivación, o [6] con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Al respecto, se encuentra que en el presente caso no se configura ninguno de los eventos descritos en la norma, pues se trata de una demanda que está afincada en conjeturas y pretendiendo desconocer las normas que rigen el procedimiento

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, sentencia de veinte (20) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Radicación número: 11001-03-24-000-2020-00527-00, Consejera ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

de responsabilidad fiscal, tratando de pasar por alto normas de orden público y en especial la importancia que reviste la protección del patrimonio público de los colombianos.

## **VII. PRUEBAS**

Acompañan al presente, copia integral del Proceso Verbal de Responsabilidad Fiscal radicado PRF-21-01-1028 en archivo ONE DRIVE el cual se aporta en cumplimiento del mandato legal del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 y como medio de prueba de la legalidad de la actuación adelantada.

## **VIII. ANEXOS**

- Lo enunciado en el acápite de pruebas
- poder y sus anexos

## **VI. NOTIFICACIONES**

Recibiré las notificaciones personales en la Oficina Jurídica de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ubicada en la Carrera 69 N° 44 - 35 – Edificio Paralelo 26 Piso 15, en la ciudad de Bogotá D.C. Colombia. Correo electrónico [notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co](mailto:notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co)

De la señora Magistrada,



**JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE**  
CC No. 80.198.100 de Bogotá D.C  
T.P. 191.850 del C.S. de la J.

**HONORABLE MAGISTRADA  
DORIS PINZÓN AMADO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CESAR  
Valledupar, Cesar**

**RADICADO: 20001-2333-000-2020-00570-00  
DEMANDANTE: ELBER JOSÉ GUERRA MEDRANO  
DEMANDADOS: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO**

**LUIS FELIPE MURGUEITIO SICARD**, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.779.006, obrando en mi condición de Representante Judicial de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, como Director de la Oficina Jurídica, tal como lo acredita la Resolución Organizacional No. 0284 del 24 de agosto de 2015 y la certificación de ejercicio del cargo que desempeño, cuyos ejemplares acompañan este escrito, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 5º del Decreto 806 de 2020, a usted atentamente manifiesto que confiero poder especial, amplio y suficiente al doctor **JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE**, contratista adscrito a la Oficina Jurídica de esta Entidad, identificado como aparece al pie de su firma, para que en nombre de **LA NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, asuma la representación de sus intereses jurídicos y patrimoniales e intervenga en todas las diligencias que se evacuen en el proceso de la referencia

El apoderado queda investido de amplias facultades para actuar en nombre y representación de LA NACIÓN-CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en ejercicio del mandato otorgado, quedando especialmente facultado para conciliar, interponer recursos, sustituir, reasumir y en general, para todas aquellas que se requieran y tiendan a la cabal ejecución de la gestión encomendada.

Sírvase señora Magistrada reconocerle personería en los términos aquí señalados.

Atentamente,



**LUIS FELIPE MURGUEITIO SICARD**  
Director Oficina Jurídica

Acepto,



JUAN CLAUDIO ARENAS PONCE  
CC No. 80.198.100 de Bogotá D.C  
T.P. 191.850 del C.S. de la J.

[notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co](mailto:notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co)

[juanc.arenas@contraloria.gov.co](mailto:juanc.arenas@contraloria.gov.co)



RESOLUCIÓN ORGANIZACIONAL

NÚMERO: 0284

FECHA: 24 AGO. 2015

PÁGINA NÚMERO: 1 de 2

*Por medio de la cual se delega la función de representar judicialmente a la Nación – Contraloría General de la República*

### EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Contralor General de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 268 de la Constitución Política, el artículo 26 del Decreto Ley 267 del 22 de Febrero de 2000, en concordancia con las demás normas pertinentes, y

#### CONSIDERANDO:

Que el numeral 5º del artículo 35 del Decreto - Ley 267 de 2000 le asigna al Contralor General de la República la función de representar legalmente a la entidad en todos los asuntos que en el ejercicio de sus funciones se presenten a favor o en contra de la Contraloría;

Que el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, dispone que la entidad, órgano u organismo estatal estará representada para efectos judiciales por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

Que el artículo 26 del Decreto - Ley 267 de 2000, le otorga al Contralor General de la República la facultad de delegar competencias administrativas, técnicas o jurídicas en los términos de los respectivos actos de delegación y de lo dispuesto en el Decreto Extraordinario citado;

Que el numeral 15 del artículo 43 del Decreto - Ley 267 de 2000, establece que es función de la Oficina Jurídica, entre otras, la de representar judicialmente a la Contraloría General de la República ante las autoridades competentes cuando fuere el caso. Igualmente el numeral 17 "ibidem" le encomienda la atribución de atender y vigilar las tutelas, acciones de cumplimiento, y el cumplimiento de sentencias en coordinación con las dependencias comprometidas para su adecuada resolución y por las que deba responder o sea parte la Contraloría General;

Que en razón de lo manifestado se hace necesario delegar en el Director de la Oficina Jurídica la función de representar judicialmente a la Nación - Contraloría General de la República, a efecto de garantizar la adecuada y eficiente representación

*Procurador*



RESOLUCIÓN ORGANIZACIONAL

NÚMERO: 0284

FECHA: 24 AGO. 2015

PÁGINA NÚMERO: 2 de 2

*Por medio de la cual se delega la función de representar judicialmente a la Nación – Contraloría General de la República*

de los intereses jurídicos y patrimoniales de la entidad en los diferentes procesos, asuntos y trámites de carácter judicial en los que deba intervenir;

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

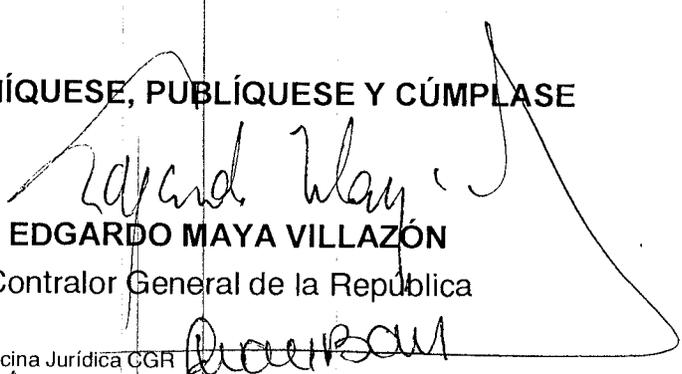
**ARTICULO PRIMERO:** Delegar en el Director de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, la función de representar judicialmente a la Nación – Contraloría General de la República, para lo cual se le asigna expresamente la facultad de otorgar poderes a los profesionales abogados encargados de la defensa judicial de la entidad, según se requiera, para que representen judicialmente a la Nación – Contraloría General de la República en los diferentes procesos, trámites y demás asuntos de carácter judicial en que se deba actuar en defensa de sus intereses jurídicos o patrimoniales.

**ARTICULO SEGUNDO:** Facultar a los profesionales abogados, encargados de la defensa judicial de la entidad adscritos a la Oficina Jurídica, para recibir notificaciones de las diferentes providencias que profieran las autoridades judiciales, en los procesos en los que sea parte o en los que deba intervenir la Contraloría General de la República.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente resolución deroga la resolución No. 040 del 09 de agosto 2006,

**ARTÍCULO CUARTO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDGARDO MAYA VILLAZÓN**  
Contralor General de la República

24 AGO. 2015

Revisó: Juliana Martínez Bermeo/Directora Oficina Jurídica CGR  
Proyectó: Oscar Arias/Oficina Asesora Jurídica

Publicada en el Diario Oficial No.

43616

de

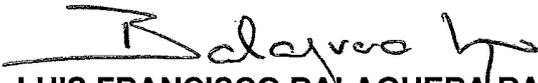
26 AGO. 2015

**EL DIRECTOR DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO DE LA CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**HACE CONSTAR**

Que, el Doctor **LUIS FELIPE MURGUEITIO SICARD**, identificado con cédula de ciudadanía No.79'779.006, en la actualidad es el titular del cargo de Director de Oficina, Nivel Directivo Grado 04 de la Oficina Jurídica, quien fue nombrado mediante Resolución Ordinaria No.04507 del veinticuatro (24) de agosto de 2021 y, desempeña formalmente las funciones de dicho cargo a partir del día veintisiete (27) de agosto de 2021.

Dado en Bogotá D.C. a los treinta (30) días del mes de agosto de dos mil veintiuno (2021).



**LUIS FRANCISCO BALAGUERA BARACALDO**  
Director de Gestión del Talento Humano

Proyectó: Carivera – PEGTH