

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio No.

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Nulidad y restablecimiento del derecho
EXPEDIENTE:	76001-33-33-013-2017-00322-01
DEMANDANTE:	Yineth Vela Ramirez <a href="mailto:correo@chingualasociados.com">correo@chingualasociados.com</a> <a href="mailto:chingualasociados@hotmail.com">chingualasociados@hotmail.com</a>
DEMANDADO:	Contraloría Departamental del Valle del Cauca
ASUNTO:	Confirma auto

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede esta Corporación a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el auto de sustanciación No. 363 de junio 4 de 2019, proferido por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali, que negó la solicitud de vinculación del Departamento del Valle del Cauca, en calidad de litisconsorte necesario.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y actuando a través de apoderado judicial, la señora Yineth Vela Ramírez presentó demanda en contra de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca y pidió se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 560 de junio 13 de 2017 *“Por la cual se termina un encargo y se declara insubsistente un nombramiento provisional”* en su artículo primero y la Resolución No. 641 de julio 7 de 2017 *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición”* ambos proferidos por el Contralor Departamental del Valle del Cauca.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 363 de junio 4 de 2019<sup>1</sup>, la juez de conocimiento negó la integración de litisconsorcio necesario del Departamento del Valle del Cauca, argumentando para ello que la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, es una entidad descentralizada de control fiscal, con autonomía administrativa y presupuestal cuya representación judicial está en cabeza del contralor Departamental.

<sup>1</sup> Ver folios 132 a 133



RADICACIÓN: 76001-33-33-013-2017-00322-01

MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho

DEMANDANTE: Yineth Vela Ramirez

DEMANDADO: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

2

Con respecto a la carencia de personería jurídica que alega el demandante, el *a quo* indicó que no encuentra asidero jurídico su argumento, por cuanto la Contraloría Departamental del Valle del Cauca es una entidad descentralizada de control fiscal, con autonomía administrativa y presupuestal, por ende, no es necesario vincular a la persona jurídica de la cual hace parte. Concluyó así que el Departamento del Valle del Cauca, no es la entidad que se haría cargo del reintegro de la demandante, ni del pago de los perjuicios a que haya lugar, en caso de accederse a las pretensiones de la demanda, dado que la Contraloría accionada goza de autonomía presupuestal y financiera, cuya representación está en cabeza del Contralor Departamental.

#### **IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:**

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación argumentando que luego de analizar la jurisprudencia y normatividad transcrita observa que si bien es clara la atribución de autonomía presupuestal, administrativa y contractual a las contralorías territoriales, nada se concluye respecto a la atribución de personería jurídica y en consecuencia a pesar de conceder la facultad a los organismos de control para el ejercicio de su propia representación judicial, dicha potestad, no acarrea ni atribuye *per se*, el atributo de la personalidad jurídica, significativo de la capacidad para comparecer y ser parte dentro de un proceso y ante falta de la cual deberá comparecerse con la persona jurídica a la que se adscribe, que para el caso es el Departamento del Valle del Cauca.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **5.1. COMPETENCIA Y PROCEDENCIA DEL RECURSO.**

Esta Corporación es competente para resolver el recurso de apelación en virtud de lo dispuesto en los artículos 153 y 243 numeral 7 del CPACA, toda vez que el auto que resuelve una intervención de terceros es apelable.

Corresponde tal decisión a la Sala Unitaria, de conformidad con el artículo 125 en concordancia con el artículo 243 numeral 7 del CPACA.

##### **5.2. PROBLEMA JURÍDICO.**

Teniendo en cuenta la decisión adoptada en primera instancia, y atendiendo las competencias legalmente atribuidas a esta Corporación, el problema jurídico consiste en determinar si resulta procedente acceder la solicitud de litisconsorcio necesario del Departamento del Valle del Cauca propuesto por la parte demandante, bajo los argumentos de que la Contraloría Departamental no cuenta con personalidad jurídica para ser parte en un proceso.

##### **5.3. TESIS DEL DESPACHO**



RADICACIÓN: 76001-33-33-013-2017-00322-01

MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho

DEMANDANTE: Yineth Vela Ramirez

DEMANDADO: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

3

El Despacho confirmará la decisión apelada, pues de conformidad con el análisis jurisprudencial aplicable al caso, es evidente que la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, pese a que en efecto, carece personalidad jurídica y en consecuencia debe comparecer a través del ente jurídico al cual está adscrita, no requiere, en estos casos, de la vinculación procesal de aquel para poder ser parte en el proceso, toda vez que la representación de dicho ente, es decir, del Departamento en este particularísimo evento, no la ejerce el gobernador sino el Contralor Departamental, de manera que habiendo comparecido dicho funcionario al proceso, sobraría citar también al gobernador, abstracción a través de la cual se tiene como implícita la vinculación de la mencionada entidad territorial.

#### 5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

El CPACA no reguló la figura del litisconsorte necesario y la integración del contradictorio, por tanto, debemos remitirnos a las normas del Código General del Proceso (CGP), tal como lo indica el artículo 227, el cual dice: *“En lo no regulado en este Código sobre la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

Es así como el artículo 61 del Código General del Proceso, consagra lo relativo al litisconsorcio necesario y la integración del contradictorio, de la siguiente forma:

**“Artículo 61.** Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. *Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*

*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.”*

Frente a ello, es de indicar que el H. Consejo de Estado<sup>2</sup> refiriéndose a la figura del

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sentencia del 23 febrero de 2012. Radicación No. 05001-23-26-000-1994-00558-01(20810).



RADICACIÓN: 76001-33-33-013-2017-00322-01  
MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho  
DEMANDANTE: Yineth Vela Ramirez  
DEMANDADO: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

4

litisconsorcio necesario, consideró lo siguiente:

*“...Existe litisconsorcio necesario cuando hay pluralidad de sujetos en calidad de demandante (litisconsorcio por activa) o demandado (litisconsorcio por pasiva) que están vinculados por una única **relación jurídico sustancial**. En este caso y por expreso mandato de la ley, es indispensable la presencia dentro del litigio de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se tome dentro de éste puede perjudicar o beneficiarlos a todos. La vinculación de quienes conforman el litisconsorcio necesario podrá hacerse dentro de la demanda, bien obrando como demandantes o bien llamando como demandados a todos quienes lo integran y en el evento en que el juez omita citarlos, debe declararse la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de la demanda (numeral 8 del artículo 140 del C. de P. Civil). Si esto no ocurre, el juez de oficio o por solicitud de parte podrá vincularlos en el auto admisorio de la demanda o en cualquier tiempo antes de la sentencia de primera instancia, otorgándoles un término para que comparezcan, y de no hacerlo debe declararse la nulidad de una parte del proceso o a partir de la sentencia de primera instancia (numeral 9 ibídem), con el fin de lograr su vinculación al proceso para que tengan la oportunidad de asumir la defensa de sus intereses, dado que la sentencia los puede afectar.”*

Por lo tanto, se concluye que el litisconsorcio es necesario siempre que la decisión que llegare a adoptarse en la sentencia correspondiente pueda llegar a beneficiar o afectar a alguna de las partes que necesariamente debió intervenir en el proceso, y sin la cual no se podría emitir un pronunciamiento de fondo.

## 5.5. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 320<sup>3</sup> del CGP, aplicable por remisión del artículo 306<sup>4</sup> del CPACA, esta Sala Unitaria procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

En el presente caso se tiene que la señora Yineth Vela Ramírez demandó a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca para que se declarara la nulidad de las resoluciones que dieron por terminaron un encargo y declararon insubsistente un nombramiento en provisionalidad.

Dentro del trámite procesal el apoderado judicial de la parte demandante solicitó la vinculación del Departamento del Valle del Cauca, al considerar que el ente demandado carecía de personalidad jurídica para ser parte en el proceso.

Mediante auto No. 363 de junio 4 de 2019 la juez *a quo* resolvió negar tal vinculación al

<sup>3</sup> **Artículo 320. Fines de la apelación.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

<sup>4</sup> **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



RADICACIÓN: 76001-33-33-013-2017-00322-01

MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho

DEMANDANTE: Yineth Vela Ramirez

DEMANDADO: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

5

considerar que la Contraloría Departamental del Valle del Cauca es una entidad descentralizada de control fiscal, con autonomía administrativa y presupuestal, cuya representación está en cabeza del Contralor Departamental. En tal razón, concluyó que Departamento del Valle del Cauca no sería la entidad que debería hacerse cargo del reintegro de la demandante, ni del pago de los perjuicios a que hubiera lugar.

Ahora bien, respecto a la personalidad jurídica de las Contralorías territoriales el Consejo de Estado en Jurisprudencia reciente ha indicado lo siguiente:

*“(…) Revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado atinente a la capacidad de las contralorías territoriales para comparecer y ser parte en los procesos judiciales (…)*

*Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación número: 63001-23-31-000-2008-00156-01. Actor: Marta Inés Martínez Arias. Demandado: Municipio de Armenia – Contraloría Municipal de Armenia.*

*El legislador fue claro en disponer que toda entidad que cumpla una función pública tiene capacidad tanto para ser parte como para obrar en los procesos que se ventilen ante esta Jurisdicción. En tal sentido la existencia de personería jurídica para comparecer directamente al proceso deviene en un condicionamiento adicional no contemplado por la ley, ya que esta se limitó a exigir que la entidad cumpliera una función específica catalogada como pública sin imponer otro tipo de requerimiento. En otras palabras, fue el legislador quien, en ejercicio de sus facultades constitucionales, otorgó capacidad de parte y de obrar a cualquier entidad pública. La lógica impuesta por el artículo 149 del CCA es plenamente consecuente con la realidad de la administración pública en la cual la personería jurídica no se erige como un atributo esencial para contraer obligaciones y comprometer la responsabilidad por parte de quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función administrativa, de ahí que en nuestro derecho administrativo se acepte la existencia de entidades públicas con y sin personería jurídica. Bajo esta perspectiva la Sala no duda que la posición jurisprudencial debe ser cambiada y asumir desde ya que las contralorías territoriales, si bien no tienen personería jurídica propia, gozan de capacidad para ser parte y capacidad para obrar en los procesos contencioso administrativos ya que así lo dispuso expresamente el artículo 149 del CCA modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998.*

***9. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda - Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 08001-23-33-000-2012-90374-01(5037-15). Actor: Carlos Adolfo Royet Guzmán. Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Contraloría Distrital de Barranquilla.***

*De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que debido a que la personería jurídica está en cabeza del ente territorial, en tanto los organismos de control fiscal carecen de tal atributo, es necesario demandar tanto al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla como a la contraloría territorial, pese a que la representación judicial corresponda al respectivo contralor, conforme a lo dispuesto en el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>.*

<sup>5</sup> “**Artículo 159.** Capacidad y representación. (...)”

Las entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal. En los procesos originados en la actividad de los órganos de control del nivel territorial, la representación judicial corresponderá al respectivo personero o contralor.”





RADICACIÓN: 76001-33-33-013-2017-00322-01

MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho

DEMANDANTE: Yineth Vela Ramirez

DEMANDADO: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

6

*10. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda - Subsección B. Consejero ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00394-01(4372-15). Actor: Mabel Rivera Trejos. Demandado: Departamento del Atlántico - Contraloría del Departamento del Atlántico.*

*[...] [L]as contralorías territoriales no gozan de personería jurídica, por lo que debe demandarse al respectivo ente territorial respecto del cual se ejerce el control fiscal, ello no implica que no son las competentes para resolver sobre cualquier reclamación de prestaciones sociales que se deriven de las relaciones laborales de dichos organismos, toda vez que gozan de autonomía administrativa y presupuestal para ello (...) [L]a entidad territorial es la persona jurídica y, en tal sentido, es la que tiene capacidad para comparecer al proceso. [...]*

*Se aprecia del recuento que antecede que la jurisprudencia de la Corporación en torno a la capacidad de las contralorías territoriales tanto para ser parte como para actuar en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, no ha sido unánime ni uniforme ni constante, sino que, por el contrario, se ha mostrado cambiante al amparo de diversas razones y deliberaciones, todas ellas resultantes de análisis razonables, como quiera que en diferentes épocas ha aceptado, aún en los años más recientes, que tales órganos de control fiscal territorial cuentan con los atributos propios de la personalidad jurídica y poseen la capacidad reconocida por el ordenamiento jurídico para comparecer como partes en los procesos judiciales, como también ha expresado en otras oportunidades que carecen del requisito del reconocimiento legal expreso de la personería jurídica. Sin embargo, las distintas posiciones no difieren al reconocer la posibilidad de estas entidades públicas para comparecer a los procesos con el propósito de ejercer la defensa de sus actos y de sus intereses en vía jurisdiccional.*

*En particular, la Sala realza el último de los pronunciamientos citados, cuando asevera de manera indubitable que la posición jurisprudencial debe ser cambiada para asumir desde ya que las contralorías territoriales, si bien no tienen personería jurídica propia, gozan de capacidad para ser parte y capacidad para obrar en los procesos contencioso administrativos. (...)*

*Cabe reconocer que de la posibilidad de realizar imputaciones jurídicas a la contraloría departamental en razón de su existencia legal, sus atributos y funciones, se sigue su capacidad procesal por el hecho de ejercer facultades y realizar y proferir actos imputables como entidad pública cuyas particularidades la hacen apta para ser parte en un juicio. En consecuencia, la contraloría territorial puede ser tenida como parte en juicio dada su capacidad para ser titular directa de relaciones jurídicas creadas a partir del ejercicio ordinario de sus poderes. En razón de su condición de organismo público de control con funciones atribuidas por la Constitución y la ley, también es sujeto con legitimación en la causa pasiva de acciones procesales en la medida en que es titular de la relación jurídica material concerniente a lo que se demanda de ella en este proceso, respecto de lo cual tiene la capacidad de responder frente a la pretensión del actor. En estas circunstancias, no cabe duda para la Sala respecto a que la contraloría departamental cuenta con la legitimación por pasiva para afrontar, como parte, la acción procesal mediante la cual se pretende la nulidad del acto administrativo que profirió, que fue demandado y que es el objeto del actual proceso, sobre lo cual deberá pronunciarse el juez de lo contencioso administrativo. (...)<sup>6</sup>. (Subraya fuera de texto).*

<sup>6</sup> C. de E. Sección Segunda. Subsección A. CP: Gabriel Valbuena Hernández. Providencia de marzo 21 de 2019. Radicación: 18001-23-31-000-2004-00500-01(1976-13). Actor: Auditoría General de la República. Demandado: Contraloría Departamental del Caquetá. Referencia: Nulidad – Código Contencioso Administrativo. Temas: Legitimación en la causa por pasiva. Capacidad de contraloría departamental para ser parte procesal. Decisiones inhibitorias. Jurisprudencia de la Corporación sobre capacidad de las



RADICACIÓN: 76001-33-33-013-2017-00322-01

MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho

DEMANDANTE: Yineth Vela Ramirez

DEMANDADO: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

7

De conformidad con lo expuesto, resulta evidente que tal como lo dedujo la juez *a quo* la Contraloría Departamental del Valle del Cauca cuenta con la legitimación suficiente para ser parte en el presente proceso, por lo tanto, en caso de ser responsable respecto de las pretensiones alegadas por la parte demandante, sería ella la entidad encargada de responder por los perjuicios que se llegaran a causar y a demostrar.

Así entonces, la presente controversia puede ser resuelta sin la comparecencia material del Departamento del Valle del Cauca, puesto que la reclamación de responsabilidad se fundamentó en la expedición de las resoluciones No. 560 de junio 13 de 2017 *"Por la cual se termina un encargo y se declara insubsistente un nombramiento provisional"*; y No. 641 de julio 7 de 2017 *"Por la cual se resuelve un recurso de reposición"* ambos proferidos por el Contralor Departamental del Valle del Cauca, por tanto, la decisión que llegue a tomar la juez *a quo* sólo afectará a las partes que integran el presente proceso. Además, en sentido estrictamente formal, el Departamento al cual está adscrito el órgano demandado, está debidamente representado aquí por el Contralor Departamental.

## VI. DECISIÓN

En consecuencia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en Sala Unitaria de Decisión.

### RESUELVE

**PRIMERO. CONFIRMAR** el auto interlocutorio No. 363 proferido por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cali en la audiencia inicial del 4 de junio de 2019, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**  
**Magistrado**

Elab. Yurani López

Vo.Bo. Secretario

Revisó: El despacho del ponente.

---

contralorías territoriales para ser parte y para actuar en los procesos. Acto de liquidación de presupuesto. Competencia para fijar escala de viáticos de empleados territoriales.