

FIJACIÓN TRASLADO EXCEPCIONES

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Expediente: 25000234200020190125200

Demandante: Esperanza Beltrán Blanco

Demandado: Nación – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Centro Nacional de Memoria Histórica

Magistrado: ISRAEL SOLER PEDROZA

Hoy, **diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, la Secretaria de la Subsección “D”, de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, deja constancia que se fija en la página web de la Rama Judicial, las excepciones contenidas en el escrito de contestación presentado por la apoderada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante Prosperidad Social), se fija por el término de un **(1) día**. Así mismo, vencido el día de fijación, se mantendrá en la Secretaría de la Subsección “D”, a disposición de la parte contraria, por el término de **tres (3) días**.

Lo anterior, en virtud del parágrafo 2, del artículo 175 del C.P.A.C.A.



Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “D”
M.P. ISRAEL SOLER PEDROZA
E. S. D.

Referencia:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente:	25000234200020190125200
Demandante:	Esperanza Beltrán Blanco
Demandado:	Nación – Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Centro Nacional de Memoria Histórica
Asunto:	Contestación de la demanda

ADRIANA LUCÍA RIOBÓ HERNÁNDEZ, identificada con cédula de ciudadanía N°. 52.340.935, abogada con tarjeta profesional N°. 103.902 del Consejo Superior de la Judicatura, con domicilio en la ciudad de Bogotá; en mi calidad de profesional especializado código 2028 grado 22 adscrito a la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante Prosperidad Social), actuando como su apoderada judicial de conformidad con el poder que obra en el expediente, por medio del presente escrito y dentro del término y oportunidad procesal previsto para el efecto y sin que se entienda que desisto del recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio, me permito contestar la demanda en los siguientes términos:

I. A LAS PRETENSIONES

Manifiesto al señor Magistrado, que me opongo a todas y cada una de las declaraciones y condenas planteadas en la demanda, en razón a que como se expondrá a lo largo de la presente contestación, Prosperidad Social no expidió los actos administrativos cuya legalidad se debate en el presente proceso, más aún no tuvo relación legal y reglamentaria con la demandante; por lo que mi prohijada carece de legitimidad para pronunciarse frente a los hechos y pretensiones de la demanda.

II. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Me refiero y refuto cada uno de ellos en el mismo orden en que están formulados en el escrito de demanda, así:

AL PRIMERO: No me consta, toda vez que es un hecho ajeno a Prosperidad Social; se trata de una relación legal y reglamentaria entre la demandante y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

AL SEGUNDO: No me consta, habida cuenta que Prosperidad Social no fue parte dentro de la relación legal y reglamentaria objeto de controversia; son hechos ajenos a la entidad que represento.

AL TERCERO: No me consta; como se mencionó en respuesta a los anteriores hechos, Prosperidad Social es ajena a la relación que existió entre la demandante y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

AL CUARTO: No me consta, toda vez que es un hecho ajeno a Prosperidad Social.

AL QUINTO: No me consta, habida cuenta que Prosperidad Social no fue parte dentro de la relación legal y reglamentaria que origina la presente controversia; son hechos ajenos a la entidad que represento.

AL SEXTO: No me consta, son hechos ajenos a mi representada.

AL SÉPTIMO: No me consta, como se ha mencionado Prosperidad Social es ajena a la relación entre la demandante y el Centro Nacional de Memoria Histórica.



AL OCTAVO: No me consta, son hechos ajenos a Prosperidad Social.

AL NOVENO: No me consta, son hechos ajenos a Prosperidad Social.

AL DÉCIMO: No me consta, Prosperidad Social es ajena a los hechos mencionados.

AL DÉCIMO PRIMERO: No me consta, son hechos entre terceros y por lo tanto ajenos a Prosperidad Social.

AL DÉCIMO SEGUNDO: No son hechos, son meras apreciaciones subjetivas del demandante.

AL DÉCIMO TERCERO: No es un hecho, es una apreciación subjetiva de la parte actora.

AL DÉCIMO CUARTO: No me consta, son hechos en los cuales no tuvo participación Prosperidad Social.

AL DÉCIMO QUINTO: No me consta, Prosperidad Social es ajeno al referido acto administrativo.

AL DÉCIMO SEXTO: No me consta, es un hecho entre terceros y por lo tanto ajeno a mi representada.

AL DÉCIMO SÉPTIMO: No me consta, por cuanto Prosperidad Social no intervino directa ni indirectamente en el hecho.

AL DÉCIMO OCTAVO: No me consta, son hechos ajenos a Prosperidad Social.

AL DÉCIMO NOVENO: No me consta, toda vez que el acto administrativo no fue expedido por Prosperidad Social.

AL VIGÉSIMO: No me consta, toda vez que Prosperidad Social no intervino en la expedición del acto administrativo mencionado.

AL VIGÉSIMO PRIMERO: No me consta, es un hecho de terceros y por lo tanto ajeno a mi representada.

AL VIGÉSIMO SEGUNDO: No me consta, es un hecho de terceros y por lo tanto ajeno a mi representada.

AL VIGÉSIMO TERCERO: La afirmación está compuesta por un hecho que no me consta y una apreciación subjetiva del demandante la cual no se comparte.

AL VIGÉSIMO CUARTO: No es un hecho, son apreciaciones subjetivas del demandante que por supuesto no se comparten.

III. HECHOS Y RAZONES DE LA DEFENSA

La demanda está encaminada a que la justicia contencioso administrativa declare la nulidad de las resoluciones No. 065 del 2 de abril de 2019 por la cual se aceptó a partir del 23 de abril de 2019, la renuncia presentada por la señora Esperanza Beltrán Blanco y 085 del 23 de abril del mismo año, por la cual se modificó la resolución 065 de 2019 y; como consecuencia de lo anterior, se ordene el reintegro de la demandante a un cargo igual o similar al desempeñado, se declare que no hubo solución de continuidad y se ordene el pago de los emolumentos causados hasta el momento en que se produzca el reintegro.

Las pretensiones frente a Prosperidad Social están condenadas al fracaso en razón a que los actos administrativos objeto de controversia y de los cuales se persigue su nulidad, no fueron expedidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.



Lo anterior permite concluir con total claridad que no existe fundamento alguno para que el apoderado de la parte demandante pretenda una condena contra Prosperidad Social, por cuanto no existe vínculo o conexidad entre mi defendida y los hechos que soportan las pretensiones, lo cual conlleva inevitablemente a que las resultas del proceso no podrían afectar los intereses de mi representada.

Ahora bien, de conformidad con el Decreto 1084 de 2015, el Centro Nacional de Memoria Histórica se encuentra adscrito al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, fungiendo este último como cabeza del sector de la inclusión social y la reconciliación; sin embargo, la figura de la adscripción no implica responsabilidad alguna por parte de la entidad cabeza de sector frente a las entidades adscritas, en razón a que son completamente diferentes e independientes; más aún cuando los establecimientos públicos de conformidad con el artículo 70 de la Ley 489 de 1998 gozan de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y cuentan con su propia planta de personal.

El denominado "Control de Tutela", previsto para las entidades y organismos que hacen parte del sector descentralizado por servicios en el nivel Nacional, implica en palabras de la Corte Constitucional "un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector" o "constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales" **donde dicha orientación se realiza, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan a los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo y en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas.**

Dicho control no comprende la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de los organismos y entidades descentralizadas ni mucho menos comporta la posibilidad de emitir órdenes a los representantes legales de los citados organismos, pues un mandato en tal sentido carecería de la obligatoriedad propia presente en las relaciones subordinadas jerárquicamente.

El Concepto 2266 del 08 de junio de 2016, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual, conforme a la facultad otorgada por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, efectuó pronunciamiento sobre la revocatoria directa de actos de directores de entidades adscritas y vinculadas por parte de ministros y directores de departamento administrativo, concluyendo que la adscripción a un sector no implica la existencia de superior jerárquico de conformidad con lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Ley 489 de 1998, asegurando a las entidades adscritas autonomía administrativa y financiera, de igual forma se determinó que tampoco son superiores funcionales, por cuanto se limitaría la autonomía administrativa.

"Las orientación, control y evaluación sectoriales generales por parte de los ministros y directores de departamento administrativo, en relación con los superintendentes, directores o gerentes de entidades pertenecientes al sector central si bien conllevan superioridad no puede entenderse en el sentido clásico, puesto que estos son las cabezas de entidades diferentes y separadas a las que la Ley 489 en los artículos 66 y 67 asegura autonomía administrativa y financiera.

Finalmente, es necesario advertir que pese a que el artículo 61 literal h) de la Ley 489 de 1998 le otorga a los ministros y directores de departamento administrativo la categoría de superiores inmediatos, tal superioridad, aunque jerárquica no lo es en el sentido clásico, como lo explicó la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada de la norma. En lo pertinente, la Sentencia C-727 de 2000 explica:

"Todo lo anterior permite concluir que entre nosotros la descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente



avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa. Por ello no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato, tal y como lo hace la norma sub examine. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico, en su noción clásica, como lo afirma el demandante, consideración sobre la cual estructura su acusación. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización.

Adicionalmente, la facultad del ministerio debe analizarse dentro del contexto del control administrativo que la misma Ley 489 de 1998 establece en sus artículos 42 y 105. La primera de estas disposiciones se refiere explícitamente a que algunas entidades se adscriben o vinculan a otras. La segunda, definiendo los límites de ese control administrativo sobre las entidades descentralizadas, deja a salvo del mismo las decisiones de ellas respecto de sus competencias legales. En efecto dicha norma dice lo siguiente:

“ART. 105. —Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos o entidades”.

Así las cosas, para la Corte la presencia de un superior inmediato que ejerce un control administrativo, no implica que en su cabeza se radiquen las facultades de nombramiento y remoción del representante legal de las entidades descentralizadas, ni toca con la toma de decisiones que operen dentro de las competencias legales del organismo, pues una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución. En este sentido, tal control administrativo desarrolla plenamente el artículo 208 superior, conforme al cual “los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia”, palabra esta última, que no puede interpretarse restrictivamente, sino que, es comprensiva de las entidades adscritas o vinculadas al ministerio en cuestión”.

De otro lado, y aunado a lo ya expuesto, la misma sala del Consejo de Estado, Consejero Ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS, Radicado 11001-03-06-000-2017-00135-00(C), en concepto de fecha 27 de noviembre de 2017, al referirse a CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS entre la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Defensa Nacional / CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, CASUR - Sujeta a control de tutela del Ministerio de Defensa Nacional, estableció que el DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, CASUR, no tiene superior en materia administrativa, argumentando:

“... el referido control de tutela no puede desconocer ni vulnerar la autonomía administrativa que la Constitución y la ley reconocen a las entidades descentralizadas para la gestión de sus propios asuntos.(...) La Sala concluye que el Ministro de Defensa Nacional no puede ser considerado como “superior” administrativo, jerárquico o funcional, para el ejercicio de la función disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002, del Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, argumentando:

Así, pues, de las normas y la jurisprudencia citadas, se puede concluir que al Ministro de Defensa Nacional, como “superior inmediato” del Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, le corresponde ejercer el control de tutela administrativo sobre dicha entidad, el cual se refiere a “constatar y asegurar que las actividades y funciones” de la Caja “se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales” (artículo 104 de la Ley 489 de 1998), así como efectuar “la orientación, coordinación y control de la Caja en los aspectos de organización, personal y actividades que debe desarrollar”, en armonía con la política general del sector defensa establecida por el Gobierno Nacional.

Pero dicho control y la “superioridad” que este entraña no pueden desconocer ni vulnerar las “potestades de decisión que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración”, le corresponde ejercer a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, por intermedio de sus órganos y empleados (artículo 44 de la Ley 489), ni comprende “la



autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos" de dicha empresa (artículo 105 Ibidem). En otras palabras, el referido control de tutela no puede desconocer ni vulnerar la autonomía administrativa que la Constitución y la ley reconocen a las entidades descentralizadas para la gestión de sus propios asuntos.

Por las razones anteriores, la Sala concluye que el Ministro de Defensa Nacional no puede ser considerado como "superior" administrativo, jerárquico o funcional, para el ejercicio de la función disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002, del Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional." (Resaltado propio)

Expuesto lo anterior, es menester hacer un pronunciamiento frente al concepto de violación en consideración a que la parte demandante invoca como causal de nulidad, la infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo, es decir supone un desconocimiento o una vulneración por parte de las autoridades al momento de la expedición de las resoluciones acusadas, implicando un juicio de constitucionalidad y legalidad.

La infracción a las normas en que se funda el acto administrativo debe ser directa y ocurre cuando se configura, una de las siguientes situaciones: i) falta de aplicación; ii) indebida aplicación; o iii) interpretación errónea.

Así las cosas y en el hipotético caso que se declare la nulidad de los actos administrativos acusados, frente a Prosperidad Social no será posible atribuirle una conducta de falta de aplicación, indebida aplicación o interpretación errónea de la constitución o normas de índole legal, en razón a que como se ha mencionado a lo largo de la presente contestación no es el sujeto al que materialmente se le puede imputar que ejercito la conducta de violación a la normatividad.

IV. EXCEPCIONES DE MÉRITO

Sin que esto signifique reconocimiento de derecho alguno a favor de la demandante, desde ya se proponen las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva de Prosperidad Social**

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la legitimación en la causa por pasiva radica sobre la entidad, órgano u organismo estatal que haya expedido el acto administrativo o producido el hecho generador del daño.

La legitimación en la causa es un presupuesto procesal de la pretensión, que consiste en la facultad que tienen las partes dentro del proceso para formular o contradecir las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso; es decir los sujetos procesales con legitimación se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa como demandante o desde la parte pasiva, como demandado.

El Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013, estableció el alcance de la legitimación procesal en los siguientes términos:

"(...) la legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como si lo es la legitimación para el proceso, por el contrario; la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo. En este orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el asunto. La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte. En otros términos, la falta de legitimación por pasiva solo puede predicarse de las personas que tienen capacidad para ser parte en el proceso, y no de los órganos o representantes de estos que acuden al proceso en nombre de la persona jurídica de derecho público. Así es claro que en los casos en los que



se demanda a la Nación, pero ésta no estuvo representada por el órgano que profirió el acto o produjo el hecho, sino por otra entidad carente de personería jurídica, no se está en presencia de falta de legitimación en la causa, sino de un problema de representación judicial (...)".

Para el caso en concreto, tenemos que los actos administrativos cuya legalidad se controvierte en el presente proceso, no fueron expedidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sino por el Centro Nacional de Memoria Histórica, lo cual conlleva necesariamente a analizar la naturaleza jurídica del referido establecimiento público quien como se ha mencionado a lo largo de la presente contestación, fue el organismo que expidió los actos administrativos acusados.

El Decreto 4803 de 2011 en su artículo 1 consagra: *"El Centro de Memoria Histórica es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (...)";* así mismo, el artículo 10, en cuanto a las funciones de la Oficina Asesora Jurídica estableció: *"Ejercer la representación del Centro de Memoria Histórica ante las autoridades judiciales y administrativas en los procesos en que sea parte la entidad"*.

Lo anterior, permite concluir que el Centro Nacional de Memoria Histórica cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, gozando así, de la capacidad procesal para ser parte de los procesos que se instauren en su contra o de las demandas que deba promover; por lo tanto, Prosperidad Social no es la llamada a comparecer en el presente proceso para contradecir las pretensiones de la demanda, configurándose la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

- Caducidad del medio de control

El literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA en cuanto a la oportunidad para presentar la demanda, reza:

"Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo..."

En consideración a que la resolución 085 de 2019 fue expedida el 23 de abril de 2019, la demandante contaba con un término contado a partir del 24 de abril y hasta el 23 de agosto de 2019 para interponer la demanda; sin embargo, se observa que esta fue radicada el 28 de agosto de 2019 cuando había operado el fenómeno de la caducidad.

- Falta Absoluta de Causa

Como se deduce fácilmente de los hechos y del material probatorio, no le asiste razón a la parte actora para promover este medio de control contra Prosperidad Social, debido a que no existe causa fáctica ni legal para promover las pretensiones de la demanda contra mi representada, pues como ya se ha indicado en numerosas oportunidades, la relación legal y reglamentaria no fue entre la demandante y Prosperidad Social; adicionalmente los actos administrativos que se acusan de nulidad no fueron expedidos por mi defendida.

- Inexistencia de responsabilidad solidaria entre el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Prosperidad Social es cabeza del sector de la inclusión social y la reconciliación, estando adscrito el Centro Nacional de Memoria Histórica como establecimiento público; sin embargo, esta adscripción en ninguna medida crea un vínculo de subordinación entre las entidades y mucho menos genera responsabilidad solidaria por las actuaciones realizadas.

- Cobro de lo no debido



Es evidente que al no existir ningún tipo de relación ni vínculo entre la parte actora y Prosperidad Social como se desprende el material probatorio, es claro que se le está cobrando a mi poderdante acreencias que no debe.

- Indebida interpretación del accionante frente a la parte pasiva

Del texto de la demanda se evidencia que la demandante confunde al Centro Nacional de Memoria Histórica con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin tener en cuenta el principio de autonomía administrativa y que son entidades distintas como ha quedado explicado en la presente contestación.

Si bien es cierto el Centro Nacional de Memoria Histórica se encuentra adscrito a Prosperidad Social perteneciendo al sector de la inclusión social y la reconciliación, son entidades completamente distintas.

- Excepción genérica u oficiosa

Solicito respetuosamente al señor magistrado, dar aplicación a lo ordenado por el inciso 1º del artículo 282 del Código General del Proceso, y en evento de encontrarse probados dentro del proceso hechos que configuren una excepción, proceder a declararla oficiosamente.

V. PRUEBAS

En atención a que los hechos mencionados en la demanda son totalmente ajenos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y considerando que en la entidad que represento no obra prueba alguna sobre los hechos de la demanda, no se encuentra pertinente, conducente ni útil presentar o solicitar prueba alguna.

VI. PETICIONES

De manera respetuosa se solicita el señor Magistrado denegar las pretensiones de la demanda en relación con Prosperidad Social y condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante si hubiere lugar a ello.

VII. NOTIFICACIONES

- El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y su director general, tienen domicilio en la ciudad de Bogotá y pueden ser notificados en la Carrera 7 N° 27-18 Bogotá Tel. 514 2060 Ext. 7313, 7314, 7316 o de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022, en la dirección de correo electrónico: notificaciones.juridica@prosperidadsocial.gov.co; la suscrita recibe notificaciones en el correo electrónico adriana.riobo@prosperidadsocial.gov.co

Con todo respeto su señoría.

Cordialmente,

Adriana Lucia
Riobó Hernández

Firmado digitalmente por
Adriana Lucia Riobó
Hernández
Fecha: 2022.08.12 14:58:38
+05'00'

C.C. 52.340.935

T.P. 103.902 C.S. de la J.