

4.1.0.1. Grupo de Representación Judicial



Radicado: 2-2022-029399

Bogotá D.C., 11 de julio de 2022 10:40

Honorable

**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL CIRCUITO JUDICIAL
BOGOTÁ D.C. - SECCIÓN TERCERA**

Correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., Cundinamarca

E.S.D.

Radicado entrada 1-2022-040140

No. Expediente 5286/2022/RCO

Expediente: 110013336038202200012-00

Demandante: Francisco Javier García Torres y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Medio de Control: Reparación Directa

Asunto: CONTESTACIÓN DE DEMANDA

LAURA ISABEL LOPEZ CAMACHO, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.094.272.782 de Pamplona, N. de Santander, portador de la tarjeta profesional No. 284936 del Consejo Superior de la

Judicatura, obrando en mi condición de apoderado judicial de la **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PUBLICO** mediante poder especial que se adjunta con el presente escrito, solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería, y en el mismo sentido manifiesto a usted que encontrándose vigente la oportunidad procesal, procedo a presentar **CONTESTACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA** dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

FRENTE A LOS HECHOS

Tanto la jurisprudencia como la doctrina colombiana han manifestado de forma clara, que los hechos deben referirse a una serie de acontecimientos, en la cual tendrá la base primordial para la formulación de los fundamentos de las pretensiones o peticiones de la demanda.

De otra parte, los hechos de la demanda deben ser enunciados de forma clara, concreta completa y con un consecutivo de relación, toda vez que son los hechos y no las pretensiones los que deben acreditarse mediante los diferentes medios probatorios, y en este caso que darán fe de los perjuicios causados. Con esta precisión expondré la posición de mi representada frente a los hechos expuestos en la demanda.

Frente a los hechos, es pertinente precisar que ninguno de los supuestos fácticos enunciados por la parte demandante no le constan, ni le corresponde manifestarse al

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quién represento, en razón que, esta Entidad no participó en los actos, acciones y/u omisiones que soportan la demanda, en razón que refiere a los presuntos daños antijurídicos en el marco del proceso de extintivo de dominio que dio inicio el día 24 de noviembre de 2011 y una adición de fecha 08 de septiembre de 2015, por la Fiscalía 6 Especializada de la Unidad Nacional para la extinción del derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos respecto de bienes inmuebles vinculados al proceso bajo el derecho de dominio de la señora FANNY TORRES SANABRIA (Q.E.P.D) y/o FRANCISCO JAVIER GARCIA TORRES (en calidad de heredero) y administrados de conformidad con la ley, por la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.

Respecto de la competencia de la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S**, en su calidad de sociedad de Economía Mixta vinculada a este ministerio, no se desprende ninguna competencia, responsabilidad y/o jerarquía ante su naturaleza única, carácter eminentemente técnico y especializado sometido al régimen de derecho privado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio.

En el presente caso, la parte actora buscar el resarcimiento mediante el medio de control de reparación directa, por los hechos, acciones u omisiones se desprenden en el marco de la actuación de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** - Fiscalía 6 Especializada de la Unidad Nacional para la extinción del derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos dentro del proceso de extintivo de dominio contra el señor ISMAEL ENRIQUE SANGUINO NAVARRO, afectando por ende los bienes que se establecen fueron adquiridos o mezclados con dineros producto de actividad ilícita liderada por el señor en mención, lo cual afecto los bienes adquiridos por la señora FANNY TORRES SANABRIA (Q.E.P.D) con matrícula inmobiliaria No. 270-59160 y No.270-59158, impidiendo ejercer el dominio, uso y goce de dichos bienes inmuebles.

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta ante este Despacho, que de los hechos relatados por la parte actora, a esta entidad no le consta ninguno de ellos en lo que respecta al fondo de asunto, en la medida en que lo que se discute en esta instancia corresponde a relaciones jurídicas de otras Entidades Públicas y otras agentes del Estado, de los cuales, ante la falta de injerencia, actuar y competencia de la Cartera ministerial a la que represento, tampoco le concurre obligación o competencia alguna para asumir la responsabilidad sobre los hechos y los presuntos perjuicios planteados por la parte actora.

Finalmente, es importante resalta que en ninguno de los hechos reseñados en la demanda se menciona, ni se hace relación indirecta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al realizarse una vinculación errada frente a la equivocación de referirse al Ministerio Público como Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y no, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** como institución constitucional del Ministerio Público.

Por tanto, es inexistente cualquier desarrollo en los fundamentos fácticos que pudiese endilgar responsabilidad al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**.

FRENTE A LAS PRETENSIONES

Nos oponemos a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones y condenas formuladas en el libelo demandatorio en la medida que no pueden predicarse responsabilidad derivada de los hechos ni de los presuntos daños antijurídicos expuestos en la demanda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito público, en razón que no

existe legitimidad en la causa por pasiva, en tanto, no es, ni fue sujeto o actor de las relaciones jurídicas señaladas frente a la situación debatida en el *sub lite*.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE DEFENSA FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

EXCEPCIONES PREVIAS

1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

De conformidad con el numeral 6° del artículo 180 y el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", debe su Despacho resolver esta excepción como previa, en cuanto se señala, que:

"Artículo 175. Contestación de la demanda.

Par. 2 (Subrogado por la Ley 2080 de 2021, artículo 38) De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101

del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, **falta de manifiesta legitimación en la causa** y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.*

(...) (Negrilla fuera de texto).

Por su parte, el artículo 140 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, (En adelante CPACA), define el medio de control de reparación directa en los siguientes términos:

*"En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del **daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.***

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o **por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública** o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.*

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.” (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con el precepto anterior, debemos manifestar que la estrategia defensiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistirá en poner de manifiesto y demostrar que no existe legitimación manifiesta en la causa por pasiva, en razón que, no existe, ni existió una relación jurídica, acción, hecho u omisión imputable entre esta Cartera Ministerial y la parte actora, ni con los hechos de la demanda que consecuentemente habrían producido los presuntos perjuicios.

Tal como expresa el artículo 140 CPACA, **el daño antijurídico debe ser imputable** por la acción u omisión de un agente perteneciente a la Entidad Pública o de un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma, que en el *sub lite*, no debe ser llamada a prosperar contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto los hechos derivan de los presuntos daños antijurídicos consecuencia de la actuación de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** dentro del proceso de extintivo de dominio contra el señor ISMAEL ENRIQUE SANGUINO NAVARRO, afectando los bienes inmuebles adquiridos por la señora FANNY TORRES SANABRIA (Q.E.P.D) con matrícula inmobiliaria No. 270-59160 y No.270-

59158, impidiendo ejercer el dominio, uso y goce de dichos bienes inmuebles generando un presunto daño antijurídica en su vida y la de su núcleo familiar.

De acuerdo a lo anterior, y bajo **el principio de legalidad**, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público **le compete exclusivamente ejercer aquellas funciones expresamente señaladas por la Constitución, la Ley y las disposiciones de orden reglamentario** mediante las cuales se establezca su régimen competencial de acuerdo al artículo 5 de la Ley 489 de 1998, dentro de las cuales, no se establece ninguna función respecto de asumir la responsabilidad y/u obligaciones contraídas por otras Entidades Públicas. Así mismo, de conformidad con el procedimiento de extinción de dominio dispuesto por la Ley 793 de 2002, derogada por la Ley 1708 de 2014, no se previó, ni se prevé ninguna función o competencia en cabeza del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**.

Respecto de las competencias de la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**, de acuerdo a la autonomía administrativa y presupuesto independiente de la misma en virtud de la Ley 1708 de 2014, especialmente, entre sus funciones, la de administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio en calidad de administrador del **Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)** de conformidad con la Ley 793 de 2002, en el párrafo primero del artículo 12, modificado por el artículo 80 de la Ley 1453 de 2011; funciones que no han sido delegadas en cabeza de este Ministerio, ni su supervisión o control jerárquico sobre el ejercicio de las mismas.

A su vez, por mandato de los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solamente pueden realizar lo que la

Constitución y la Ley expresamente les ha encargado, según la competencia asignada, y les está prohibido ejercer otras funciones distintas a las atribuidas por las normas que reglamentan su funcionamiento. La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las Leyes. De conformidad con el artículo 6 de la Constitución Política determina que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las Leyes y **"por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones"**. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas, de acuerdo al artículo 121 constitucional, para las demás actuaciones se obra de conformidad con lo que determine la ley o el reglamento que disponga sus funciones detalladas según el artículo 122 constitucional.

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión arbitraria al funcionario de turno ni una prerrogativa o sinecura para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva a las normas que reglamentan su funcionamiento, caso para esta cartera ministerial, se deberá estar conforme con el **Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"**.

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la ley 489 de 1998 en su artículo 5, establece que los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido confiados expresamente por la ley, ordenanza, acuerdo o reglamento ejecutivo. En consecuencia, no es **legalmente factible exigir a una entidad el ejercicio de acciones que se encuentran por fuera de las atribuciones y/o funciones que expresamente le señale la Constitución Política**

y la ley, por lo que al juzgado le está constitucional y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como las que pretende la parte accionante.

Por tanto, es pertinente acotar que una sentencia condenatoria contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estaría violando el principio de legalidad, en tanto, **no se desprende de los hechos** de la demanda ningún acto, acción u omisión que **demuestre una omisión o extralimitación de las funciones** atribuidas específicamente a esta Cartera ministerial que allá producido el presunto daño antijurídico, razón que resulta plenamente procedente alegar la inexistencia de legitimación manifiesta de la causa por pasiva.

Así, el Honorable Consejo de Estado en Sentencia del 21 de septiembre de 2016 Radicación número: 27001-23-33-000-2013-00271-01(51514), respecto de la falta de legitimación por pasiva señaló al respecto que:

*"La legitimación en la causa, sea por activa o por pasiva, **es un presupuesto procesal derivado de la capacidad para ser parte**. Es una facultad que le asiste a una persona, sea natural o jurídica, para ostentar dicha calidad y, por ende, formular unas pretensiones atinentes a hacer valer un derecho subjetivo sustancial o contradecirlas y oponerse a ellas. **El artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A., prevé las excepciones previas como medios de defensa del accionado encaminados a dilatar la entrada a juicio. Su condición de previas o dilatorias resulta de la falta de capacidad para enervar por completo la pretensión principal del actor; por lo tanto, su constitución no aniquila el***

*derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer valer en el proceso, pero sí obliga a que el demandante subsane las inconsistencias presentadas, pues de otro modo impedirán la continuación del trámite del asunto. **Entre las mencionadas excepciones se encuentra la de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se configura por la falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda". (Negrilla fuera de texto).***

1.1. DE LA COMPETENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LA FALTA DE COMPETENCIA DEL M.H.C.P

Respecto de la función pública de administración de justicia, la Constitución Política de Colombia establece su principio de independencia y autonomía:

"ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública.
Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo".

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, de acuerdo a la autonomía administrativa y presupuesto independiente de la **RAMA JUDICIAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, en tanto se alega por la parte accionante, la falla del servicio por parte de esta última, **NO** le corresponde a esta Cartera ministerial interferir, manifestar o iniciar actuación administrativa que se inmiscuya en las competencias y funciones del conferidas constitucionalmente a la **Rama Judicial - la Fiscalía General de la Nación** como la entidad encargada de investigar y acusar ante los juzgados y tribunales competentes a quienes se presume han cometido algún delito que atente contra la vida, la seguridad o los bienes de otro, así ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado de conformidad con los artículos 249, 250, 251, 252 y 253 de la Constitución Política de Colombia, aquellas leyes que intervienen en el cumplimiento de su objetivo misional de la entidad como la Ley 1098 de 2006, Ley 975 de 2005, Ley 600 de 2000, Ley 906 de 2004.

Respecto de la falla en el servicio frente al ejercicio de las funciones del ente acusador en el proceso de extinción y dominio que consecuentemente conllevó a los presuntos perjuicios es cabeza de la señora FANNY TORRES SANABRIA, se debe circunscribir en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación plasmadas entre otras normas, en el artículo 250 constitucional.

ARTÍCULO 250.

(...)

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. ***Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.***
2. *Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.*
3. ***Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.***
4. ***Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediatez de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.***
5. *Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.*
6. *Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.*
7. *Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.*
8. *Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.*

9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley."

Sobre el proceso de extinción de dominio, los artículos 17 y 18 de la Ley 1708 de 2018 establece que la acción de extinción de dominio es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido. Así mismo, esta acción es distinta y autónoma de la penal, así como de cualquiera otra, e independiente de toda declaratoria de responsabilidad.

Por su parte, el artículo 28 expresa que los sujetos procesales de dicha acción es la Fiscalía General de la Nación y los afectados, y las competencias del ente acusador en el marco del proceso de extinción de dominio según el artículo 29 de la Ley 1708 de 2018 reza:

ARTÍCULO 29. Atribuciones. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

- 1. Investigar y determinar si los bienes objeto del trámite se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio.*
- 2. Asegurar los bienes objeto del trámite de extinción de dominio, adoptando las medidas cautelares que sean procedentes.*
- 3. Corregir de oficio o a solicitud de parte los actos irregulares que se hubieren llevado a cabo en el curso de la fase inicial.*
- 4. Presentar ante los jueces competentes el requerimiento de extinción dominio o de improcedencia, según corresponda.*

5. Dirigir y coordinar técnica, operativa y jurídicamente las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

6. Velar por la protección de los testigos e intervinientes en el proceso.

7. Las demás que le atribuye el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

De conformidad con las disposiciones en comento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no forma parte de las Autoridades públicas que forman parte de la cadena de la administración de justicia, ni tiene función o competencia en el marco de las funciones del ente acusador, esto es, la Fiscalía General de la Nación, por tanto no tiene responsabilidad alguna, ni el deber de manifestar de fondo respecto de lo que versó la actuación del ente acusador dentro del proceso judicial de Extinción de dominio que afectó la disposición del dominio de los bienes inmuebles de la parte actora.

➤ **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Referente a la intervención de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** de conformidad con las pruebas aportadas por la parte actora, en entidad obrando en su calidad de **MINISTERIO PÚBLICO en virtud de la Ley 793 de 2002** presentó **RECURSO DE APELACIÓN** ante su inconformidad con la Resolución que decretó la improcedencia de la acción de extinción de dominio de los bienes propiedad de la señora

FANNY TORRES SANABRIA, en razón que se apartaba de las conclusiones de primera instancia en cuanto no quedaron desvirtuadas las causales que dieron inicio a la acción. Recurso que fue negado en la Resolución del 18 de noviembre de 2019 y confirma los numerales 1,2,3, 5 y 6 de la Resolución de fecha del 12 de febrero de 2016 por los cuales se decretó la improcedencia de los bienes con matrícula inmobiliaria No. 270-59160 y No.270-59158.

De acuerdo a lo anterior, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** obrando en su calidad de **MINISTERIO PÚBLICO** procedió de conformidad con el artículo 13 de la Ley 793 de 2002, el cual disponía:

"Artículo 13. Del procedimiento. El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

(...)

10. En contra de la sentencia que decreta la extinción de dominio sólo procederá el recurso de apelación, interpuesto por las partes o por el Ministerio Público, que será resuelto por el superior dentro de los treinta (30) días siguientes a aquel en que el expediente llegue a su despacho. La sentencia de primera instancia que niegue la extinción de dominio y que no sea apelada, se someterá en todo caso al grado jurisdiccional de consulta." (Negrilla fuera de texto).

Dicha Ley fue derogada por la Ley 1708 de 2014, la cual establece que el Ministerio Público es una de las partes intervinientes en el marco de la acción de extinción de dominio, la cual será ejercida por el Procurador General de la Nación por medio de sus delegados y agentes, plasmada a continuación:

ARTÍCULO 31. Ministerio Público. *El Ministerio Público actuará en el trámite de extinción de dominio en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. Este podrá intervenir a partir de la fijación provisional de la pretensión con las mismas facultades de los sujetos procesales, y será ejercido por el Procurador General de la Nación por medio de sus delegados y agentes.*

También corresponde al Ministerio Público velar por el respeto de los derechos de los afectados determinados que no comparecieren y de los indeterminados.
(Negrilla fuera de texto).

De conformidad con las disposiciones en comento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no forma parte de las Autoridades públicas que forman parte de la cadena de la administración de justicia, ni tiene función o competencia en el marco otorgadas al Ministerio Público como parte interviniente en el trámite de acción de extinción de dominio, esto es, el ejercicio de las funciones del Procurador General de la Nación por medio de sus delegados y agentes; por tanto esta cartera ministerial, no tiene responsabilidad alguna, ni el deber de manifestar de fondo respecto de lo que verso la actuación del ente acusador dentro del proceso judicial de Extinción de dominio que afectó la disposición del dominio de los bienes inmuebles de la parte actora.

Habida cuenta de lo anterior, se solicita la **DESVINCULACIÓN del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y con el fin de conformar debidamente las partes procesales por pasiva en la presente acción a fin de que puedan pronunciarse de fondo sobre los hechos de la demanda se solicita a su Honorable Despacho, decretar el litisconsorcio necesario y vincular a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** de conformidad con el artículo 61 del Código General del Proceso que reza:

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 (...).

Lo anterior respetando el precedente jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado que en sentencia del 2 de nov. de 1994, rad.6810, manifestó:

"EL LITISCONSORCIO NECESARIO:

"Conforme acontece en materia civil de acuerdo con los artículos 51 y 83 del C.P.C, en los procesos laborales puede suceder que sea indispensable la integración de un litisconsorcio necesario, vale decir que las partes en conflicto o una de ellas deban estar obligatoriamente compuestas por una pluralidad de sujetos en razón a que en los términos de la última norma aludida,

"... el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos ..."

"Desde luego, la razón de ser de esta figura se halla ligada al concepto del debido proceso como derecho fundamental de las personas que les otorga la garantía de no ser vinculadas o afectadas por una decisión judicial, sin haber tenido la oportunidad de exponer su posición en un proceso adelantado de acuerdo con los ritos preestablecidos (C.N art 29) y es que el litisconsorcio necesario se explica porque es imperativo para la justicia decidir uniformemente para todos los que deben ser litisconsortes.

"Acorde con lo que establecen los textos mencionados, los cuales son aplicables en los juicios del trabajo a falta de norma específica sobre el tema en el C.P.L, la exigencia de conformar el litisconsorcio obedece en primer término a la naturaleza de la relación jurídica sustancial que da

lugar al litigio o, en segundo lugar, a que la ley en forma expresa y en precisos casos imponga su integración. (Negrilla y subraya fuera de texto).

1.2. FRENTE A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.

Esta defensa con el fin de fundamentar la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva, es pertinente precisar la naturaleza jurídica de SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S V. S.A. de conformidad con el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, "*es una entidad de economía mixta de la orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado*", la cual cuenta con **personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio**, condiciones que le otorgan plena capacidad para hacerse cargo de las actuaciones que ejerce en el cumplimiento de sus funciones.

Dentro del marco constitucional, en el cual Colombia como Estado unitario organizado bajo el modelo de centralización política y descentralización administrativa prevé de conformidad con el artículo 113 constitucional, que el Estado, adicional a las tres ramas tradicionales del poder público, legislativo, ejecutivo y judicial, también se integrará por otros órganos u entidades autónomas e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Este mandato obedece, precisamente ante la transformación y ampliación de la función administrativa principalmente, ante las demandas del desarrollo social, económico y los constantes cambios tecnológicos que han exigido una redefinición del Estado para el cumplimiento de los diversos fines estatales que resultó insuficiente

con las tres ramas del poder y que requirió la injerencia del Estado en otros sectores; este es el caso de las empresas de economía mixta de conformidad con el artículo 68 de la Ley 489 de 1998, las cuales de acuerdo con el marco legal fueron dotadas con personería jurídica que integra el sector descentralizado por servicios con el fin de apoyar el objeto y los fines del Estado.

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela¹, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968,² estarían sujetos a un régimen administrativo especial de acuerdo al capital de la sociedad de economía mixta, esto es, empresas industriales del Estados o el régimen de derecho privado de acuerdo con capital aportado por el Estado, que para el caso de la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** está sujeta al régimen de derecho privado que permitiera una mayor autonomía frente a la administración central.

¹ **Corte** Constitucional de Colombia, Sentencia C-727/2000.

² **DECRETO 1050 DE 1968 ARTÍCULO 1º.-** (...) Además, el gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

En Sentencia 736 de 2007 de la Honorable Corte Constitucional expresa que la vinculación de las sociedades de economía mixta a la Rama Ejecutiva, y su condición de entidades descentralizadas, implica consecuencias que emergen de la propia Constitución cuales son particularmente las siguientes:

- (i) *que están sujetas un control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República, que toma pie en lo reglado por el artículo 267 de la Constitución, y que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados;*
- (ii) *que están sujetas a un control político, que ejerce directamente el Congreso de la República en virtud de lo reglado por el último inciso del artículo 208 de la Constitución Política.*
- (iii) *que de conformidad con lo prescrito por el artículo 150 numeral 7, según el cual al Congreso le corresponde "crear o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta" del orden nacional, su creación o autorización tiene que producirse mediante ley. Correlativamente, en los órdenes departamental y municipal esta misma facultad se le reconoce a las asambleas y concejos, según lo prescriben los artículos 300 numeral 78 y 313 numeral 6, respectivamente, por cual en dichos niveles las empresas de servicios públicos que asumieran la forma de sociedades de economía mixta deben ser creadas o autorizadas mediante ordenanza o acuerdo, según sea el caso;*
- (iv) *que les son aplicables las inhabilidades para la integración de órganos directivos a que aluden los artículos 180-3, 292 y 323 de la Carta;*
- (v) *que en materia presupuestal quedan sujetas a las reglas de la ley orgánica del presupuesto;*
- (vi) *que en materia contable quedan sujetas a las reglas de contabilidad oficial; la vinculación a la Rama Ejecutiva implica que a pesar de que las sociedades de*

economía mixta, como entidades descentralizadas, gozan de autonomía jurídica, de todas maneras, no son organismos independientes, sino que están sujetas a cierto control por parte de la Administración central. Al respecto, la teoría general del Derecho Administrativo explica que, aunque las entidades descentralizadas por servicios **no están sujetas a un control jerárquico**, reservado para la administración centralizada, en cambio si son objeto de un control llamado "de tutela" por parte de las entidades a las que se vinculan. El desarrollo legislativo relativo al control administrativo de tutela que recae sobre las sociedades de economía mixta en virtud de su vinculación a la Rama Ejecutiva hoy en día está contenido en la Ley 489 de 1998, cuyos artículos 41 , 98 y 99 prescriben en su orden.

(vii) que en el nivel nacional, "los ministros y directores de departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente" (art. 41); (ii) que "en el acto de constitución de toda sociedad de economía mixta se señalarán las condiciones para la participación del Estado que contenga la disposición que autorice su creación, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad; así como su vinculación a los distintos organismos para efectos del control que ha de ejercerse sobre ella" (art. 98); y (iii) que "la representación de las acciones que posean las entidades públicas o la Nación en una Sociedad de Economía Mixta corresponde al Ministro o Jefe de Departamento Administrativo a cuyo despacho se halle vinculada dicha Sociedad" y que "cuando el accionista sea un establecimiento público o una empresa industrial y comercial del Estado, su representación corresponderá al respectivo representante legal, pero podrá ser delegada en los funcionarios que indiquen los estatutos internos" (art. 99).

El régimen jurídico actual, dado por la Ley 489 de 1998, admite la creación de Unidades Administrativas Especiales como órganos del sector central del orden nacional, sin personería jurídica, o **como entidades descentralizadas por servicios, con personería jurídica propia**. Serán organismos creados por la ley, con la **autonomía administrativa y financiera** que aquella les señale, **cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar de los fines del Estado**.

Específicamente el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 97.-. Sociedades de economía mixta. *Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.*

(...)

PARÁGRAFO. - Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado. (Subrayado nuestro)

Respecto del control de tutela que recae sobre la gestión de las entidades descentralizadas, y que para el caso, si bien no hace referencia la parte demandante, si incurre en un yerro al pretender endilgar responsabilidad a esta Cartera ministerial, así, de acuerdo a lo señalado anteriormente por el Alto Tribunal Constitucional respecto de la autonomía administrativa y financiera de las Entidades descentralizadas, en general, aunado al caso cuando estas últimas que dispongan de personería jurídica caso de la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., su régimen jurídico reposa en la Ley que las crea y ateniendo su relaciones jurídicas en el marco del régimen del derecho privado, es posible afirmar que la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** es una entidad del sector descentralizado de orden nacional con plena autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones y competencias sujeta al régimen jurídico que la creó y a las funciones delegadas.

Estas competencias otorgadas a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, no sufren ninguna injerencia, ni control jerárquico por parte de esta Cartera ministerial, en cuanto **el control de tutela tiene por finalidad pretender que desarrollen sus actividades de una manera coordinada con la política gubernamental del sector central**, lo cual no se traduce en un control jerárquico, político o de legalidad sobre sus funciones o sobre su actuación administrativa para el cumplimiento de sus competencias.

De conformidad con la Sentencia C-727 de 2000, respecto de control administrativo de tutela la Honorable Corte Constitucional expresa que:

“La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia

*de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, **esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968***³.

(...)

De esta manera, la autonomía para la gestión de los asuntos que son de competencia de los entes funcionalmente descentralizados no es absoluta, sino que se ejerce dentro de ciertos parámetros que de un lado emanan de la voluntad general consignada en la ley, y de otro surgen de la política general formulada por el poder central. Así, el control de tutela usualmente comporta el doble aspecto de la legalidad y la oportunidad de la actuación administrativa.

Diferente al control de tutela, que tiene cabida respecto de la Administración descentralizada, es el control jerárquico tradicionalmente operante en el sector central de la misma. Sobre las diferencias que se predicen respecto de estas dos formas de supervisión

³ **DECRETO 1050 DE 1968 ARTÍCULO 1º.**- (...) Además, el gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

administrativa, la Corte, en Sentencia C-497A de 1994[21], dijo lo siguiente:

"Sobre el control de tutela cabe hacer cuatro observaciones, según el autor citado (se refiere a Jean Rivero):

a) *La descentralización no excluye, a diferencia del federalismo, el control por parte del Estado central. Este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada;*

b) *El control de tutela es normalmente una atribución del Estado, aunque aparece también en las relaciones de las colectividades locales con los establecimientos públicos que dependen de ellas;*

c) *El control de tutela se refiere normalmente a las personas jurídicas de derecho público; sin embargo, el lenguaje administrativo emplea el mismo término para el mismo control sobre algunas personas de derecho privado encargadas de un servicio público;*

d) ***Finalmente, escribe Rivero, "el control debe conciliarse -so pena de aniquilarlo- con la libertad reconocida a la colectividad. Por ello se opone punto por punto al control jerárquico.*** *En la centralización, la subordinación, se ha visto, es de principio y el control se ejerce sin texto: es para excluirlo que un texto es necesario. Además ella (la subordinación) es total; el control se extiende a todos los aspectos del acto, y puede conducir a su anulación*

o a su modificación. *Respecto a la autoridad descentralizada, por el contrario, la libertad es la regla, y el control la excepción; un texto debe establecer el principio, designar la autoridad que lo ejerce en nombre del Estado, fijarle la extensión (legalidad u oportunidad), los procedimientos; fuera o más allá de las prescripciones legales, la tutela termina, y la libertad retoma su imperio; de allí las fórmulas clásicas: no hay tutela sin texto, y no hay tutela más allá de los textos".*

*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:*

"Artículo 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.*

Habida cuenta de la Sentencia de la Corte Constitucional el control de Tutela que se predica de algunas Entidades Públicas como los Ministerio no deben desvirtuar el principio constitucional de descentralización, en tanto, de acuerdo con la Constitución y las ley que las creen las entidades descentralizadas persiguen la tecnicidad y operatividad del Estado bajo principios de libertad y autonomía, en razón que, como sucede en el caso, los Ministerios no tiene la facultad para inferir en **la toma de decisiones que operen dentro de las competencias legales del organismo;** contrario al control jerárquico como expresó la Corte, que implicaría, según el caso, incluso la anulación o modificación de los actos.

Para el tratadista Jacobo Pérez Escobar, este control persigue encausar la acción de los órganos descentralizados hacia el logro de la armonía de los intereses generales y para evitar su desbordamiento.

El control de tutela, es el control ejercido por parte del sector central de la Administración sobre el sector descentralizado por servicios, con miras a obtener **la coordinación de la función administrativa, para el seguimiento de la implementación de las políticas públicas** y de encausar la actividad dentro del derrotero que exigen las metas

y objetivos del poder ejecutivo, no ejercer un control jerárquico por encima de su última instancia en cabeza del gerente de la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**

Ahora bien, conforme al marco normativo señalado, la Corte Constitucional en la sentencia C- 727/2000 señaló que, no obstante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene un cierto control tutelar respecto de la entidad adscrita, el mismo no puede confundirse con la facultad de interferir en la autonomía administrativa y presupuestal de que goza la entidad adscrita, es decir, de ningún modo este ministerio se puede inmiscuir e interferir en las decisiones (actos administrativos) que tome la SAE en ejercicio de sus funciones, específicamente, en la administración del **FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN FISCAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO FRISCO** que nada endilgó en cabeza del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, respecto de su objeto funcional, porque si se aceptará esa tesis se estaría desvirtuando el concepto de la descentralización administrativa.

Por otro lado, enfatizando en la autonomía de las **Entidades Descentralizadas** inherente a las sociedades de economía mixta, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C – 889 de 2002 anteriormente referida, al respecto señala

"13. La Constitución de 1991 acude a tres fórmulas de consagración del régimen de autonomía de los órganos y entidades públicas. Una, la autonomía de las entidades territoriales, la cual es objeto de desarrollo en la propia Carta Política (C.P., arts. 1, 287, 298 y aquellos que asignan competencias y recursos a los entes territoriales); otra, la autonomía asignada expresamente a ciertas entidades y organismos específicos, pero sin efectuar desarrollos adicionales (C.P., arts. 69, 76, 77, 103, 113, 1507, 228, 249, 267, 272, 306 y 371) y finalmente, la autonomía de las

entidades descentralizadas, que aunque no está consagrada de manera explícita en la Constitución, si se desprende del concepto de descentralización incluido en los artículos Superiores 209 y 210.

Por ende, el fundamento constitucional de la autonomía y del régimen de las entidades descentralizadas por servicios está dado por artículo 210 de la Constitución, según el cual "la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes".

*En otros términos, el régimen jurídico de las entidades descentralizadas por servicios **hace parte de la facultad de configuración legislativa que reconoce la Constitución Política, en la cual está inmersa la autonomía propia de todo ente descentralizado. (Negrilla fuera de texto).***

Así mismo, frente a la sujeción al régimen de derecho privado, en Sentencia C 736 de 2007, la Corte Constitucional señaló que:

*"El Congreso ha establecido como regla general que tanto las sociedades de economía mixta como las empresas de servicios públicos **están sujetas a un régimen de derecho privado. La razones de esta decisión legislativa tienen que ver con el tipo de actividades industriales y comerciales que llevan a cabo las sociedades de economía mixta, y con la situación de concurrencia y competencia económica en que se cumplen tales actividades, así como también con el régimen de concurrencia con los particulares** en que los servicios públicos son prestados por las empresas de servicios públicos, **circunstancias estas que implican que, por razones***

funcionales y técnicas, se adecue más al desarrollo de tales actividades la vinculación de sus trabajadores mediante un régimen de derecho privado”

(...)

El legislador está revestido de facultades para señalar el régimen jurídico y el régimen de responsabilidad de los servidores públicos de las entidades descentralizadas, y al hacerlo bien puede introducir diferencias fundadas en el porcentaje de capital público presente en dichas entidades. El presente caso, el legislador ha señalado que si en las sociedades de economía mixta el Estado no tiene una inversión que supere el noventa por ciento (90%) del capital, es decir si tiene el ochenta y nueve por ciento (89%) o menos de tal capital, o si en las empresas de servicios públicos el capital social no es totalmente público, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de las juntas directivas de las entidades descentralizadas y de los representantes legales de estas no se aplicará a tales servidores, como tampoco a sus Gerentes, Directores o Presidentes. Esta exclusión en la aplicación del mencionado régimen, fundada en la mencionada conformación del capital de tales empresas, aunque se funda en un criterio de diferenciación que toma en cuenta un porcentaje muy alto de participación pública para determinar la aplicación del mencionado régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades”. (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**, es una sociedad por acciones simplificada de economía mixta. está conformada con capital estatal y privado, es de orden nacional y está vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única y está sometida al régimen de derecho privado. Fue constituida mediante escritura pública No. 204 del 6 de febrero de 2009 otorgada en la Notaría Sexta del Círculo de Pereira.

La creación de la sociedad en mención, fue consecuencia de la supresión y liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de acuerdo al Decreto 3183 de 2011 fundamentado en el Estudio Técnico presentado por el Ministerio del Interior y de Justicia se consideró que la Dirección Nacional de Estupefacientes atraviesa una situación que la enmarca dentro de las causales establecidas en los numerales 3 y 4 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y que dio lugar a que se disponga la supresión y liquidación de la Entidad.

Respecto de su objeto social, el artículo 5 de los estatutos de la sociedad en mención establece que su objeto será: ***"La sociedad tiene por objeto adquirir, administrar, comercializar, intermediar, enajenar y arrendar a cualquier título, bienes muebles, inmuebles, unidades comerciales, empresas, sociedades, acciones, cuotas sociales y partes de interés en sociedades civiles y comerciales, sin distinción de su modalidad de constitución, así como el cobro y recaudo de los frutos producto de los mismos, respecto de los cuales se haya decretado total o parcialmente medidas de incautación, extinción de dominio, comiso, decomiso, embargo, secuestro o cualquier otra que implique la suspensión del poder dispositivo en cabeza de su titular o el traslado de la propiedad del bien a la Nación, por orden de autoridad competente conforme a los procedimientos establecidos por la ley para tales fines."***

Para el desarrollo de su objeto social la sociedad podrá realizar toda clase de actos, contratos civiles, comerciales, contratar empréstitos, suscribir contratos de administración y en general todos los necesarios para el cumplimiento de su objeto social, conforme a su naturaleza jurídica.

Respecto del **Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)**, de conformidad con la Ley 793 de 2002, en el párrafo primero del artículo 12, modificado por el artículo 80 de la Ley 1453 de 2011, define al como una cuenta especial sin personería jurídica cuyos recursos tienen destinación específica, administrado por la Dirección Nacional de Estupefacientes de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, al que no aplica el principio de unidad de caja.

Con la liquidación de la Direccional Nacional de Estupefacientes, la Sociedad de Activos Especiales S. A. S. tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio en calidad de administrador del FRISCO. (Artículo 90 de la ley 1708 de 2014)

Adicionalmente, en 2017 la Entidad fue designada como administradora del Patrimonio Autónomo con el objeto de realizar el inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP en virtud del Acuerdo de Paz. (Decreto ley 903 de 2017, Decreto 1407 de 2017).

Adicionalmente, de conformidad con el Capítulo VII de la Ley 1708 de 2014 “*Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*” señala que en el marco del proceso

de extinción de dominio al momento de proferir la resolución de fijación provisional de la pretensión el fiscal ordenará las medidas cautelares pertinentes sobre los distintos bienes muebles e inmuebles del imputado de los cuales será administrador el FRISCO, la cual a su vez, es una cuenta especial sin personería jurídica **administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE)**, según lo establecido a continuación:

ARTÍCULO 88. Clases de medidas cautelares. *Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.*

(...)

PARÁGRAFO 2º. *La entidad administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) será el secuestre o depositario de los bienes muebles e inmuebles, sobre los que en el pasado se hayan adoptado o se adopten medidas cautelares, los cuales quedarán de inmediato a su disposición a través del citado Fondo. Así mismo será el administrador de los bienes respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mientras se adelanta el proceso de entrega definitiva o su enajenación.*

Y continua:

ARTÍCULO 90. Competencia y reglamentación. El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

De igual forma, el Presidente de la República expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de este Código, el reglamento para la administración de los bienes. Dicho reglamento deberá tener en cuenta las normas previstas en este título.

Así la cosas, la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**, entre sus funciones comprende, la de administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio en calidad de administrador del FRISCO, por tanto, **deberá desarrollar todas las actuaciones administrativas necesarias** para ejercer su competencia y la delegación que en el marco de las mismas disponga, las cuales deberán ser analizadas de fondo por este despacho en el marco de la Resolución 0616 de 2017, por cual el Ministerio de Justicia y del Derecho delega la **FUNCION DE POLICIA DE INDOLE ADMINISTRATIVO**, contemplada en el numeral 14 art 11 decreto Ley 2897 de 2011, el cual dispone:

"ARTÍCULO 11. Oficina Asesora Jurídica. *Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:*

(...)

14. Ejercer, de manera subsidiaria, las funciones de policía de índole administrativa o jurisdiccional *conferidas por la ley en materia de cumplimiento de **decisiones judiciales proferidas en procesos de extinción de dominio.***"

Respecto de esta delegación de las funciones de policía de índole administrativo, mediante **CONCEPTO No OFI17- 0011597 – OAJ – 1500 del 24 abril de 2017** – expresa la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, que en razón a la condición de Entidad delegataria de la Función de Policía Administrativo, la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** es competente para *i., expedir los actos y adelantar las acciones necesarias para el cumplimiento de las Funciones de Policía de índole Administrativa en los términos de NUMERAL 14 ART 11 DECRETO LEY 2897 DE 2011 y en consecuencia de ello, ii. Ordenar y ejecutar los actos que se expidan con el fin de hacer efectivo la entrega real y material de los bienes administrativos por el FRISCO.*

En el mismo sentido, el Gerente de la Seccional Norte de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., manifestó recurso contra diligencia de entrega real de bienes inmuebles⁴ "*la SAE se encuentra en la **capacidad de ejercer directamente** la **Función de Policía Administrativa**, objeto de delegación por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho*

⁴ **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**, DILIGENCIA DE ENTREGA REAL Y MATERIAL DE INMUEBLE 19 DIC 2017.

*y en consecuencia por conducto de sus funcionarios **puede ejecutar los actos que se expidan tendientes a la entrega real y materia de los bienes que ingresan al FRISCO (...).***”

Por tanto, la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**, ejerció la actuación administrativa que se impugna en la Litis dentro de las competencias asignadas en su cabeza, actuación que goza de facultad plena para ejercer directamente dentro de los principios de autonomía administrativa y presupuestal, independencia y personería jurídica, de los cuales no predicar un control jerárquico o un control de legalidad por parte de esta cartera ministerial, como se evidencia de la normatividad citada. Incluso, de realizar un análisis de la delegación de funciones, los actos perseguidos mediante el proceso de desalojo tendientes a la entrega real y material de los bienes que ingresan al FRISCO, se realiza en virtud de funciones que están en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En consecuencia, frente a la administración de los bienes inmuebles propiedad de la señora FANNY TORRES SANABRIA que fueron objeto de medidas cautelares no cumple el presupuesto procesal derivado de la situación fáctica planteada en la demanda que pueda hacer concurrir al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** como parte proceso por pasiva en tanto no existe conexión ni relación jurídica sustancial entre esta cartera y la parte actora, en razón que es la situación fáctica la que predica el objeto del litigio y el sustento de las pretensiones, por ello, retomando las palabras del Honorable Consejo de Estado, **contrario a los principios del debido proceso y de la aplicación de una justicia imparcial**, estaría vincular a un Entidad pública que no participó en los hechos que derivaron en la demanda o en el presunto daño antijurídico como el que nos atañe

en el *sub lite*, siento imperioso se decrete la desvinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De conformidad con ello, nuevamente se afirma que el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** no forma parte de las Autoridades públicas que forman parte de la cadena de la administración de justicia, ni tiene función o competencia en el marco de la administración de los bienes dispuestos por el FRISCO, sujetos a medida cautelar en el trámite de acción de extinción de dominio, esto es, el ejercicio de las funciones de administración dadas a la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**; por tanto esta cartera ministerial, no tiene responsabilidad alguna, ni el deber de manifestar de fondo respecto de lo que versó la actuación del ente acusador dentro del proceso judicial de Extinción de dominio que afectó la disposición del dominio de los bienes inmuebles de la parte actora.

Habida cuenta de lo anterior, se solicita la **DESVINCULACIÓN del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y con el fin de conformar debidamente las partes procesales por pasiva en la presente acción a fin de que puedan pronunciarse de fondo sobre los hechos de la demanda se solicita a su Honorable Despacho, decretar el litisconsorcio necesario y vincular **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** de conformidad con el artículo 61 del Código General del Proceso anteriormente citado frente a la vinculación de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

1.2. IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTAL Y LA VINCULACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Es importante supeditar la controversia a la establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP, en lo que tiene que ver con el trámite de aprobación del presupuesto de las diferentes secciones presupuestales, lo cual obedece de acuerdo a las disposiciones, entre otras, el parágrafo del artículo 22 y los artículos 53 y 56 del Decreto 111 de 1996

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepara el proyecto del Presupuesto, para la aprobación del Congreso de la Republica. Una vez publicada la Ley de Presupuesto, le corresponde este ministerio administrar el presupuesto aprobado, para cada anualidad, pero cada órgano a través de su administración le corresponde autónomamente organizar y gestionar su gasto en funcionamiento e inversión, según las apropiaciones asignadas.

La preparación del presupuesto es el resultado de un conjunto de actividades que se desarrollan con el propósito de obtener un producto, el proyecto de ley, que permita alcanzar los objetivos del sistema presupuestal establecidos en la norma. La programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y, como se señaló antes, constituye una responsabilidad directa del Ministro de Hacienda. La Constitución y el EOP señalan taxativamente el tipo de gasto que puede incluirse en la ley de apropiaciones.

El Artículo 345 constitucional reitera el principio de legalidad respecto a las contribuciones o impuestos y con relación al gasto público.

El presupuesto asignado a cada órgano, como sección presupuestal, será ejecutado en virtud de su autonomía presupuestal y en desarrollo de la capacidad de ordenación del gasto que posee el jefe de cada órgano, o el funcionario del nivel directivo a quien éste delegue, observando las normas consagradas en el EOP,

el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. Igualmente, se tendrá en cuenta la resolución de la DGPPN que determina los formatos y procedimientos sobre registros presupuestales y las etapas que se deben cumplir en el proceso de afectación presupuestal.

Sobre el particular, es preciso recordar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁵, se refiere a la **autonomía presupuestal**, esto es, a la capacidad de contratación y de ordenación del gasto de las entidades que son secciones en el Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos:

"ARTICULO 110. <Artículo modificado por el artículo [124](#) de la Ley 1957 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> **Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...).**" **(Negrilla fuera de texto).**

Continuando, con las precisiones del caso, es necesario recalcar el **principio de especialización del sistema presupuestal** contemplado en el Decreto 111 de 1996,

⁵ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"

según el cual, las apropiaciones deben destinarse y ejecutarse por las diferentes entidades públicas que hacen parte del presupuesto nacional. En desarrollo de dicho principio, toda entidad con **personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal es ejecutora de sus propios recursos** y en caso de ser condenada, de acuerdo al artículo 45 del Decreto en mención, debe incluir la **partida correspondiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones producto de una sentencia u otra forma de terminación de conflictos.**

De acuerdo con lo anterior, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C 101 de 1996 referente a la ejecución del presupuesto por órganos con autonomía presupuestal, señaló que:

*"La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que **se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto.** La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. **La definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la***

Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.” (Negrilla fuera de Texto).

Así mismo, continua respecto de la definición de la ordenación del gasto:

*“El concepto de ordenador del gasto se refiere **a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado** - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se **decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto**, funciones que atañen al ordenador del gasto”. (Negrilla fuera de Texto).*

Como se observa, las personas jurídicas de derecho público incluyendo las Unidades Administrativas Especiales, tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley.

Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996, ha manifestado:⁶

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se

decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

En el mismo sentido, esa Corporación también expresó en la Sentencia 283 de 1997, que:

"(...) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa².

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

² Corte Constitucional, Sentencia C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz."

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en ultimas, se estará limitando su capacidad de acción (...)."

Por tanto, la Corte Constitucional ha considerado **que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas**, en este sentido de orden presupuestal, tampoco existe función o competencia a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la actuación de la **RAMA JUDICIAL – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** Los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la ley de presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia.

Le corresponde a cada una de las secciones presupuestales, priorizar la asignación de recursos para atender los gastos que las leyes preexistentes ordenan, en concordancia con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los techos de gastos autorizados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

De acuerdo a lo anterior, y en congruencia con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, el Honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 02 de marzo de 2017, en la cual establece al respecto que:

*"La legitimación en la causa, es aquella situación en la que se halla la persona que ocupa una posición dentro de la situación debatida, que le permite reclamar **o la hace una destinataria de la reclamación**, según se trate de la legitimación en la causa por activa, o por pasiva. Así, cuando se impugna un acto administrativo de carácter particular y concreto, estará legitimado por activa, quien se sienta afectado por el acto administrativo demandado, en un derecho suyo amparado legalmente, y **estará legitimada por pasiva, la entidad que lo profirió.** (Negrilla fuera de texto).*

Es pertinente concluir que la Entidad destinataria de la reclamación es la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** - dentro del proceso de extintivo de dominio contra el señor ISMAEL ENRIQUE SANGUINO NAVARRO, afectando por ende los bienes que se establecen fueron adquiridos o mezclados con dineros producto de actividad ilícita liderada por el señor en mención, lo cual afecto los bienes adquiridos por la señora FANNY TORRES SANABRIA (Q.E.P.D) con matrícula inmobiliaria No. 270-59160 y No.270-59158, impidiendo ejercer el dominio, uso y goce de dichos bienes inmuebles.

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de sus funciones continuará velando por los recursos públicos en aras de salvaguardar la Constitución Política de Colombia, cuidando que el esquema del sistema de sostenibilidad financiera no se vea afectado. Así mismo ejerce el control de tutela con fines de coordinación y cumplimiento de la política pública y los fines del Estado. No obstante, está ultima, desde el mandato del artículo 210 constitucional y la norma que delega las funciones de policía administrativa, las modifiquen o subroguen, ejercer sus competencias

con plena autonomía bajo el principio de descentralización por servicios que corresponde a las empresas de economía mixta.

A modo de conclusión, le corresponde a la SOCIEDAD POR ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. **deberá ejercer toda clase de actos, contratos civiles, comerciales, contratar empréstitos, suscribir contratos de administración** y en general todos los necesarios para el cumplimiento de su objeto social **y específicamente los que atañen a la administración** del FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN FISCAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO FRISCO, que como se infiere de las competencias del Ministerio. e incluso de la lectura de los hechos de la demanda, no existió participación, injerencia o ejercicio de las funciones o competencias de esta cartera ministerial, entidad que a su vez desconoce las situaciones fácticas que propiciaron el ejercicio de la actuación administrativa, y que, por tanto, no le corresponde realizar manifestación alguna.

Finalmente, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo a las funciones atribuidas por mandato constitucional y por el Decreto 4712 de 2008, no le corresponde reconocer perjuicios, indemnizaciones o condenas, ni el pago de las mismas u otras obligaciones que se desprendan de presuntos hechos imputados a otras Entidades Públicas incluidas sus adscritas, como el caso *sub lite*.

2. INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

El artículo 140 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, define en los siguientes términos a la acción de reparación directa:

"ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera **otra causa imputable a una entidad pública** o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.*

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño." (Subrayas fuera de texto).

De acuerdo a la normatividad citada, la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de conformidad con el artículo 162 CPACA, requisitos imprescindibles para que sea admitida y fallada por la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa, en razón que se exigen **que las pretensiones y los hechos deben satisfacer los principios de precisión y claridad que permitan dilucidar la veracidad de los hechos, la causa imputable a la Entidad.**

Solamente ante el cumplimiento de claridad, precisión y suficiencia, las partes demandadas pueden ejercer su derecho de contradicción mediante una defensa congruente a los expresado por la parte actora, y solo así, correlativamente, los funcionarios judiciales podrán pronunciarse sobre la forma y el fondo de la demanda y las pretensiones interpuestas por la parte actora.

En ese sentido, se pronunció el Honorable Consejo de Estado mediante sentencia proferida el 14 de abril de 2016:

*"Por ello la Sala no puede examinar los cargos ante las deficientes insalvables anotadas, pues la **falta de fundamentación en su formulación, los convierte en apreciaciones subjetivas.** La corporación ha advertido que para que se configure un cargo apto, **las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes,** como carga mínima de argumentación que la parte actora debe exponer. **La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación,** pues, aunque no se exige de parte del acto que haga una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el ordenamiento jurídico, sí se requiere que cumpla con la carga procesal de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita comprender en qué consiste la acusación que formula y cuáles son los argumentos*

*que le sirven de fundamento a los cargos en contra de la norma demandada”
Negrilla fuera de texto).*

Si bien en esta Sentencia del Consejo de Estado se pronunció sobre el medio de control de nulidad, es claro que se expresa sobre los fundamentos generales respecto de la carga argumentativa y la claridad que toda demanda debe cumplir como un requisito indispensable para que prospere sobre sus pretensiones, precedente aplicable también ante el medio de control de reparación directa, en tanto, la norma 162 del CPACA, refiere a los requisitos de la demanda que deber ser atendidos para todos los medios de control.

De conformidad como ello, no se evidencia un desarrollo riguroso por parte de la accionante en el sentido de demostrar y clarificar cuál y en qué consistió la acción, omisión, operación u ocupación temporal que pudiese generar el presunto daño antijurídico por parte del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, en** razón que, la controversia, sin ser preciso o claro, versaría alrededor de las presuntas consecuencias adversas principalmente pecuniarias que se derivaron de la actuación **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** - Fiscalía 6 Especializada de la Unidad Nacional para la extinción del derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos y la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** dentro del proceso de extintivo de dominio contra el señor ISMAEL ENRIQUE SANGUINO NAVARRO, afectando por ende los bienes que se establecen fueron adquiridos o mezclados con dineros producto de actividad ilícita liderada por el señor en mención, lo cual afecto los bienes adquiridos por la señora FANNY TORRES SANABRIA (Q.E.P.D) con matrícula inmobiliaria No. 270-59160 y No.270-59158, impidiendo ejercer el dominio, uso y goce de dichos bienes inmuebles.

No existe un acción, omisión, operación u ocupación temporal predicable de los hechos de la demanda, al contrario, se desprende que la presunta **"falta del servicio"** que aduce la parte actora derivada de las competencias de esta Cartera Ministerial, y de acuerdo a lo referido anteriormente, no es competencia realizar manifestación alguna respecto del ejercicio de las funciones de otras Entidades Públicas.

Así mismo, frente a LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia estableció una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y en desarrollo de esta se han determinado elementos que son indispensables y que se deben cumplir en su totalidad para la declaración de la responsabilidad patrimonial del mismo.

Estos elementos son: i) ***el daño antijurídico***, ii) hecho generador del daño, iii) ***el nexo de causalidad*** y iv) la imputación del daño antijurídico al Estado.

De acuerdo a los elementos enunciados, referente al presunto daño jurídico y la causación de perjuicios no existe un relato en los hechos de la demanda en cuanto el daño antijurídico sufrido en vida por la señora **FANNY TORRES SANABRIA** y su núcleo familiar, de forma que no existe posibilidad de individualizar para cada una de las partes accionantes cuál fue el daño recibido, ni se aporta material probatorio que demuestre el mismo y el nexo de causalidad.

Segundo, independiente de la clara sustracción del derecho de dominio de los bienes inmuebles de la señora mientras se procedía al normal trámite de la acción de extinción de dominio, la simple manifestación en la demanda de las afecciones a la salud de la señora TORRES SANABRIA y las afecciones de carácter sentimental de su hijo y hermanos

ante su lamentable fallecimiento, no prueba por sí mismo lo reclamado; tampoco se adjunta material probatorio que demuestre esta causación del daño, ni el nexo de causalidad frente a la acción del Estado.

Adicionalmente, frente a la tasación de la indemnización por concepto de daño emergente y lucro cesante, no se aporta la relación, análisis o concepto que llevó a la tasación de los perjuicios, resaltando que la pretensión que reclama el pago por lucro cesante la suma de CIENTO NOVENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$190'000.000.00), no sé desprende como se deduce esta suma desde el año 2011 o 2019 y afectos de que uso o la expectativa de la privación de un gasto reconocido con anterioridad, ejemplo, por concepto de arrendamientos dejado de percibir. No obstante, es de recordar que el lucro cesante no es factible determinarlo atendiendo la expectativa de unos procesos constructivos, porque, en principio, esa situación, *per se*, no genera para el demandante y su familia un daño real y cierto, ya que los conceptos por frutos civiles, como las utilidades se deben demostrar con la prueba de la pérdida de esa capacidad productiva, de la cual el demandante carecía al momento de los hechos.

Así mismo, es pertinente recalcar que la parte demandante no refiere en los hechos, ni se aportó prueba que permita establecer que los hoy demandantes solicitaron a la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S**, al momento de la entrega real de los bienes inmuebles propiedad de la señora TORRES SANABRIA, la rendición de cuentas sobre la administración de los bienes objeto de medida cautelar dentro del proceso de extinción de dominio, entregados para su administración, así como si les fue entregada alguna suma de dinero por concepto de frutos objeto de la administración.

La parte demandante no realiza un análisis y declaración clara, precisa y suficiente del daño antijurídico sufrido por el hijo y los hermanos de la difunta que permita establecer los perjuicios y dar claridad a la demanda como requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, por lo que mal puede pretenderse adecuar la Litis respecto un concepto generalizado, sin que a cada título se le impute a cuál es la verdadera pérdida para indemnizar, junto con la prueba correspondiente.

Finalmente, los hechos de la demanda se circunscriben al proceso de extinción de dominio en el que se vio inmerso el hoy demandante, surtió cada una de sus etapas señaladas en la Ley 793 de 2002, de lo cual se exhorta a su Honorable Despacho a analizar en los límites de dicha acción si existe una acción, omisión, operación u ocupación temporal predicable de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, respecto de lo cual, no se desprende las competencias de esta Cartera Ministerial, y de acuerdo a lo referido anteriormente, no es competencia realizar manifestación alguna respecto del ejercicio de las funciones de otras Entidades Públicas.

EXCEPCIONES DE MÉRITO

1. UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En el supuesto de condenarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estaría violando el principio de legalidad con base en las siguientes razones:

La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las Leyes. En efecto, el artículo 6 constitucional determina que los servidores públicos son

responsables por infringir la Constitución y las leyes por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas. Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

"Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la Ley".

Para las demás actuaciones, la Ley o el Reglamento determinan las funciones y el servidor público tiene el deber funcional de cumplirlas en el momento que asume el respectivo cargo, incluso de los particulares que temporalmente hagan ejercicio de funciones públicas, Así lo dispuso el constituyente, al señalar:

"Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente."

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa al funcionario, ni una prerrogativa para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercidas de forma arbitraria o extralimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva. Esta interpretación se pone de presente en el siguiente apartado de la Sentencia C – 337 de 1993 de la Corte Constitucional, en el cual indica:

"Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ella. Y es natural que así suceda. Pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de autorización legal".

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la Ley 489 en su artículo 5, establece que los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por ley, ordenanza, acuerdo o reglamento ejecutivo.

En consecuencia, no es legalmente factible exigir a una Entidad el ejercicio u obligaciones que se encuentran por fuera de las funciones que expresamente le señale la Constitución Política y la ley, por lo que al juzgador le está constitucionalmente y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de las pretensiones de la accionante.

De todo lo anterior se concluye que, al servidor público solo le es posible cumplir con las funciones que expresamente se le han asignado, y debe hacerlo con la mayor diligencia posible. Su inobservancia le acarrea responsabilidades jurídicas y administrativas que también consagran también el ordenamiento legal que le compete.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que según el Decreto 11 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el*

Estatuto Orgánico del Presupuesto” uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, por tanto las apropiaciones asignadas a cada órganos de la administración de acuerdo a sus objetos y funciones, ejecutarán sus recursos conforme al fin para el cual fueron programadas, lo que significa, que está vedado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar recursos de su presupuesto para pagar obligaciones originadas en otros órganos o entidades con autonomía administrativas, presupuestal y fiscal.

Por tanto, sería erróneos pretender que las sumas a que se refiere la presente demanda o de las posibles condenas que se impartan sean cubiertas con los recursos asignados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en razón que, ondearía en una violación a las normas constitucionales y legales que garantizan la estructura administrativa y presupuestal de la Nación, pues sería peligro precedente que esta Cartera Ministerial tuviese que responsabilizarse por acreencias de cualquier entidad sin respetar el Presupuesto General de la Nación.

2. UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL ASPECTO PRESUPUESTAL

Ahora bien, resulta indispensable trae nuevamente a colación algunos conceptos en materia presupuestal para efectos de delimitar las responsabilidades de las distintas entidades que participan en el proceso presupuestal, siendo necesario partir de lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política, en cual determina que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la

actividad legislativa, entre las que menciona las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

A su turno, en el capítulo 3 del Título XII “Del Presupuesto” de la Constitución Política, el artículo 352 dispone que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel, están sujetos a lo establecido por la Ley orgánica. Siendo para este caso, el Estatuto Orgánico del Presupuesto establecido en el Decreto 111 de 1996, su artículo 18 desarrolla el principio de especialización, el cual significa que *"las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforma al fin para el cual fueron programadas"*. En virtud de este principio, se prohíbe la utilización de una partida de gasto aprobada por el Congreso de la República para una finalidad distinta de aquella para la cual fue apropiada.

De lo anterior, se infiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucional, como sería el caso de reconocer y pagar indemnizaciones o reconocimiento de perjuicios de otras Entidades públicas, incluyendo sus Unidades Administrativas Especiales. Que, en ánimo de discusión, se hace necesario señalar que las presuntas obligaciones recaerían sobre otra persona diferente a la Cartera que represento.

De conformidad con ello, se infiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente, como sería el caso

de reconocer y pagar una condena que se sustraiga de la actuación administrativa de otra Entidad Pública.

CONCLUSIONES

- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** es completamente ajeno a la relación administrativa, contractual y/o extracontractual que pudo existir entre la señora FANNY TORRES SANABRIA en el marco de la acción de extinción de dominio y los presuntos daños antijurídicos ocasionados en su vida y la de su núcleo familiar.
- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en ninguna manera participó, determinó o propició hecho, acción, omisión, operación u ocupación temporal que consecuentemente acarreará un daño antijurídico en cabeza de la señora FANNY TORRES SANABRIA y su núcleo familiar.
- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en manera alguna ha sido facultado para hacer pronunciamiento respecto de las controversias de cualquier naturaleza entre la parte demandante y **RAMA JUDICIAL - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y LA SOCIEDAD DE ACTIVOS S.A.S**, cada una con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal y con unas competencias específicas en la acción de extinción de dominio de conformidad con la Ley 1708 de 2014; teniendo la capacidad de comparecer de acuerdo con el artículo 159 CPACA para responder por sus actuaciones en la medida que lo expone la parte actora.

- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en el marco del control de tutela a sus Entidades adscritas o vinculadas, no está facultado para hacer pronunciamiento alguno respecto de la actuación administrativa que generaron el presunto daño antijurídico o ejercer algún control de legalidad, frente a las competencias y funciones de las mismas, quien es la parte llamada a responder, si es el caso, en tanto, es la persona destinataria de la reclamación respecto de la relación jurídica establecida entre las partes, es la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.**
- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** no puede legalmente ser sujeto pasivo de la presente reclamación, como equivocadamente lo pretende la parte accionante, en tanto, esta cartera obra de acuerdo a las funciones atribuidas por la Constitución, la ley y las funciones atribuidas vía reglamentaria, de las cuales no sé predica ningún ejercicio del análisis de los hechos del libelo demandatorio.
- En virtud del principio de legalidad, no existe en función u obligación atribuida al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** que disponga que tiene que cumplir solidariamente o totalmente con el pago de las acreencias que se pueda derivar de las acciones u omisiones de otras entidades públicas, específicamente de sus Entidades vinculadas, con autonomía y presupuesto independiente, por tanto, en el presente asunto no hay un incumplimiento de una ley sustancial que permita imputar responsabilidad de esta Cartera ministerial.
- **AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO RESPECTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** de conformidad con lo dispuesto por el

artículo 90 de la Constitución Política de Colombia estableció una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y en razón que no se determinan los elementos indispensables para la declaración de la responsabilidad patrimonial frente a esta Cartera Ministerial.

Lo anterior de conformidad con lo expresado en la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, expediente No. 05001-23-26-000-1994-0340-01(13811):

"sobre el nexo de causalidad se han expuesto dos teorías; la primera de la equivalencia de las condiciones, según la cual, todas las causas que contribuyen en la producción de un daño se consideran jurídicamente causantes del mismo. Esta teoría fue desplazada por la de causalidad adecuada, en la cual se considera que el daño fue causado por el hecho o fenómeno que normalmente ha debido producirlo; se ha exigido, en consecuencia, que ese hecho sea relevante y eficiente."

FRENTE A LAS PRUEBAS

Solicito respetuosamente que el Despacho tenga por aportadas las pruebas documentales aportadas por la parte demandante.

PETICIÓN

Habida cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha demostrado por razones de forma y de fondo que no tiene ninguna responsabilidad ni competencia en lo que refiere al objeto de este proceso, tenemos el deber de solicitar respetuosamente al Despacho que se pronuncie en favor de esta cartera ministerial y

1. Que se **DECLARE** probadas las excepciones previas expuestas en la presente contestación, dictando providencia que ordene **DESVINCULAR** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. **VINCULAR** en calidad de litisconsorcio necesario a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y a la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** de conformidad con el artículo 306 del C.P.A.C.A. y el artículo 61 del Código General del Proceso, y
3. En todo caso, **NEGAR** las pretensiones y/o suplicas de la demanda en lo que atañe a este Ministerio, por cuando son formal y sustancialmente improcedentes.
4. **RECONOCER** personería para actuar en el presente proceso de conformidad con el poder allegado y dar por contestada la demanda dentro del término legal.

MEDIOS DE PRUEBA

Solicito tener como pruebas.

- Las aportadas con la demanda y sus contestaciones
- Aquella que su despacho ordene decretar y practicar de oficio

ANEXOS

- La relacionada en el acápite de pruebas.
- Resolución 0849 de 19 de abril de 2021.
- Poder legalmente conferido para actuar.

NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la Secretaria de su Honorable despacho, o en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Carrera 8 No.6 C - 38 - Edificio San Agustín – Grupo de Representación Judicial de la Subdirección Jurídica. Tel: 3811700, o al correo electrónico destinado para tal efecto: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co.

Sin otro asunto,

LAURA ISABEL LÓPEZ CAMACHO

C.C. 1. 094.272.782 de Pamplona, N. de Santander

T.P. No. 284936 del C. S. de la J.

Firmado digitalmente por: LAURA ISABEL LOPEZ CAMACHO

CONTRATISTA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57) 601 3811700

Atención al ciudadano (57) 601 6021270 – Línea Nacional: 018000 910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Gjdo ycvY kgdR QKjJ EU9x kg+2 i2Y=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>