



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

RADICACIÓN	: 52001-33-33-002-2021-00074-00
MEDIO DE CONTROL	: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	: LUIS TEMÍSTOCLES SANCHEZ FLÓREZ
DEMANDADO	: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO COLEGIADA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

San Juan de Pasto, (7) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

ANTECEDENTES

El señor **LUIS TEMÍSTOCLES SÁNCHEZ FLÓREZ** mediante apoderado judicial, presentó demanda a través del medio de control de reparación directa, en contra de la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO COLEGIADA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, con base en las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que se decrete que la Contraloría General de la República actuó a través de la Gerencia Departamental de Nariño actuó en contra del Ciudadano Luis Temístocles Sánchez Flórez con un INDEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y CON ABUSO DE PODER, al adelantarle un proceso, fallarle en contra, embargarlo sin ninguna razón legal para ello.

SEGUNDA: Que por la ocasión de perjuicios de todo orden se condene en perjuicios de todo orden in.genere y se ordene la liquidación de los mismos.

TERCERA: Que se condene en costas a la Contraloría General de la República.”

En síntesis el actor relató que fue rector de la Institución Educativa Nuestra Señora de Fátima del Municipio de Tumaco por los años 2011 a 2013, por ende, era sujeto de control fiscal por la Contraloría General de la República, entidad que tramitó y falló en su contra un proceso de responsabilidad fiscal radicado N° 2015-00367.

Sobre el trámite de mencionado proceso, se indicó que la decisión de responsabilidad fiscal fue adoptada mediante Auto N° 00456 del 02 de noviembre de 2018, frente al cual se presentó recurso de reposición, resuelto negativamente con Auto N° 0061 del 06 de febrero de 2019, quedando en firme el 08 de febrero del mismo año; de igual manera, contra el fallo de responsabilidad fiscal se presentó solicitud de revocatoria directa, resuelta desfavorablemente, y notificada el 11 de julio de 2019.

Se manifestó que al señor SANCHEZ FLÓREZ se le declaró responsable por gastos no autorizados en un total de \$5.586.378, por ende, la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia cubre una parte como tercero civil responsable, y por el saldo se libró mandamiento de pago coactivo con Auto N° 0039 de julio 23 de 2019, trámite dentro del cual se ordenó el embargo de un vehículo sobre el cual el señor SANCHEZ FLÓREZ tenía la mera tenencia, siendo propietario de ese bien el Banco de Colombia S.A., entidad que vende el vehículo a una firma de negocios de carros de



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

Cali denominada AUTOPRO, entidad que termina por pagar el valor al que fue sentenciado el demandante en el proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de poder liberar el vehículo de la medida cautelar que pesaba sobre el mismo.

Siendo así las cosas, la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA con Auto N° 002 del 17 de marzo de 2021, da por terminado el asunto y dispone levantar las medidas cautelares.

De conformidad con lo anterior, se argumenta que la entidad demandada con toda su actuación administrativa actuó en forma indebida *“al fabricar una larga situación sub.-judice equivocada con respecto a la interpretación y aplicación de la ley en forma carente de lógica jurídica administrativa en cuanto al análisis de los hechos, de la actuación de los implicados en donde se careció del debido proceso, y actuó la Contraloría con abuso y desviación de poder”*

CONSIDERACIONES

De conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República, y a las contralorías de las entidades territoriales. Entre las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, municipales y distritales -en su respectiva jurisdicción-, se encuentra la de *“establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”* (artículos 268, numeral 5, y 272 C.P.). Dichas autoridades tienen la facultad de exigirle a la administración y, en general, a todas las entidades estatales -ya sean del nivel central o territorial-, así como a los particulares que manejen recursos del Estado, responsabilidad fiscal cuando con su actuación dolosa o culposa resulte lesionado el patrimonio público (artículos 6, 90, 121, 123 inciso 2, 124, 267, 268 numeral 5 y 272 C.P.).

Para hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado.

Contra el fallo que declara la existencia o inexistencia de responsabilidad fiscal, procederán los recursos señalados por la Ley 1437 de 2011. En firme, la providencia que declare la responsabilidad fiscal, será demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo dispone el artículo 59 de la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

En efecto el citado artículo 59 dispone:



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

"ARTÍCULO 59. IMPUGNACIÓN ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme."

Lo anterior es así, por cuanto en materia administrativa, se ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos *de trámite o preparatorios* y en actos *definitivos*. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

El Consejo de Estado ha reiterado que no procede la demanda de actos de trámite o preparatorios que no pongan fin a la actuación administrativa ni imposibiliten su continuación. En este sentido, se ha sostenido, por ejemplo, que no son susceptibles de impugnación ante los tribunales contencioso administrativos por tratarse de actos de trámite o preparatorios, entre otros: las comunicaciones y oficios, los certificados que se expidan con el fin de obtener determinado permiso o autorización por parte de la administración, los pliegos de cargos y el auto que ordena la apertura de la investigación, el auto que ordena la realización de una inspección tributaria y el acta que se extiende en dicha diligencia, el auto de mandamiento ejecutivo expedido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva, y los actos dentro de los procesos electorales diferentes al declaratorio de elección.

Ahora bien, examinada en forma integral la demanda encuentra el Juzgado que la parte actora ha optado por el medio de control inadecuado, toda vez que su argumentación ha sido dirigida a atacar las decisiones adoptadas por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA a través de la GERENCIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO, dentro del proceso que, por responsabilidad fiscal, se adelantó en su contra, y por ello, si se analizan las pretensiones y el acápite que denominó "CONCEPTO DE LA VIOLACION", (requisito de la demanda obligatorio en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho), no se encuentra argumentación dirigida a establecer cuál fue el daño antijurídico producido por la acción, omisión, operación administrativa, o cualquier otra causa, propias de la reparación directa, tal como lo dispone el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, por el contrario, en la pretensión primera de la demanda se pide decretar que la entidad demandada actuó *"con un indebido proceso administrativo y con abuso de poder, al adelantarle un proceso, fallarle en contra, embargarlo sin ninguna razón para ello."*

Con base en lo anterior, considera el Despacho que se debió optar por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual de conformidad con el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, puede ser ejercido por cualquier persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, para pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también para que se le repare el daño, como consecuencia de la configuración de las causales de nulidad referidas a que los actos administrativos hayan sido expedidos con (i) infracción de las normas en que deberían fundarse, o



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

sin competencia, o en forma irregular, (ii) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, (iii) mediante falsa motivación, (iv) con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Respecto a la procedencia de los medios de control de reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado¹ ha sido claro al señalar:

“Es jurisprudencia constante de esta Sala, en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo establecida por el ordenamiento jurídico colombiano, la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante sino del origen del perjuicio alegado. (...) resulta clara la posición constante y coherente de la jurisprudencia de la Corporación, mediante la cual, con un incontrovertible sustento legal, se ha considerado que el ordenamiento jurídico colombiano distinguió la procedencia de las acciones a partir del origen del daño, reservando así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados sean consecuencia de un acto administrativo, y la acción de reparación directa para los que encuentren su fuente en un hecho, omisión u operación administrativa. Sin embargo, la regla aludida encuentra dos excepciones claras en la jurisprudencia: la primera tiene que ver con los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal y la segunda con los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

La Corte Constitucional² también se ha referido sobre este tema, indicando más precisamente que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es el mecanismo idóneo y principal de defensa en los procesos por responsabilidad fiscal. En palabras de la Corte:

“Como ámbito de la función administrativa, el proceso de responsabilidad fiscal cuenta con dos mecanismos de control a saber: (i) de índole administrativa y de carácter interno, que se promueve al interior de las instancias de control fiscal, referente a los recursos de reposición y apelación, los cuales proceden en los términos indicados en la ley contra las decisiones que en él se profieren, (ii) de índole judicial y carácter externo, que se promueve ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se trata de las acciones a través de las cuales se controvierte la legalidad de la actuación de la administración.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en el mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por un órgano de control, más aún cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda.”

¹ C.E. S III. Sentencia 03/04/2013. Radicación (26437)

² C.C. Sentencia T-738 30/09/2014. Radicación (4.392.879)



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

Así entonces, tenemos que es el operador jurídico el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional son las que dan las pautas y los límites al Juez para encausar su proceso.

El artículo 90 del Código General del Proceso, autoriza al Juez para que adecúe el trámite de la demanda cuando la parte actora haya señalado una vía procesal inadecuada, para lo cual naturalmente deberá examinar el contenido y finalidad de las pretensiones y del objeto mismo de la demanda. La adecuación del medio de control a las pretensiones de la demanda es un asunto que corresponde establecer de acuerdo con criterios objetivos fijados por la ley, en salvaguarda de la seguridad jurídica, sin que se permita a los demandantes optar por el que más les convenga para eludir cargas procesales o el propio término de caducidad.

De acuerdo a lo anterior, y una vez estudiada la demanda, le corresponde a este Juzgado adecuar el medio de control a los hechos y pretensiones de la misma, encontrando que es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el que mejor se adecuaría en el asunto de la referencia. Empero, del análisis realizado se advierte que el medio de control ha caducado.

En efecto, lo primero a establecer es la fecha a partir de la cual se debe iniciar a contar el término de caducidad. Al respecto, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala en su numeral segundo literal D, que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho la demanda debe presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto administrativo demandado.

Según los hechos de la demanda dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 2015-00367, se dictó el fallo de responsabilidad fiscal N° 00456 el 02 de noviembre de 2018, frente al cual se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto con Auto N° 00061 del 06 de febrero de 2019, que quedó en firme el 08 de febrero del mismo año; así mismo se presentó solicitud de revocatoria directa, que a su vez fue decidida con Auto 000755 del 25 de junio de 2019, y notificada personalmente el 11 de julio de 2019, tal como se observa a folio 69 del expediente digital.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el término de caducidad para el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es de 4 meses a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo demandado, tomando la fecha de la notificación personal realizada al demandante del auto que resolvió la solicitud de revocatoria directa dentro del proceso N° 2015-00367, se tiene que el medio de control caducó el día 12 de noviembre del año 2019, mientras que la demanda fue presentada el día 27 de abril de 2021 (documento electrónico No 03).

Se debe tener en cuenta, que junto con la demanda no se allegó la prueba de la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad, sin embargo, según lo narrado en la demanda, la audiencia de conciliación fue celebrada el día 12 de agosto de 2020, fecha para la cual el medio de control ya había caducado.

Por lo anterior, se impone dar aplicación al artículo 169 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, el cual consagra la caducidad como motivo de rechazo *in limine* de la demanda.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
Carrera. 23 No. 19-10 Edificio Chávez, Oficina 404, Teléfono 7224754
adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co

Es por lo anterior, que el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto,

RESUELVE

PRIMERO: RECHÁZASE la demanda instaurada por el señor LUIS TEMISTOCLES SANCHEZ FLÓREZ, en contra de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO COLEGIADA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, de conformidad con lo anotado en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a la parte interesada el presente proveído por anotación en estados electrónicos, de conformidad con el artículo 201 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez en firme esta providencia, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ARTURO CUÉLLAR DE LOS RÍOS
Juez

NBS

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO
ELECTRÓNICO


SILVIA PEREZ TELLO
Secretaria