

**ACCION DE TUTELA - Es improcedente cuando existe otro mecanismo de defensa judicial / ACCION DE TUTELA - En casos excepcionales procede cuando hay violación flagrante al derecho fundamental del debido proceso**

En principio la acción de tutela es improcedente ante la existencia de otro medio de defensa. Sin embargo, esta Sala ha considerado procedente la acción constitucional a pesar de la anterior circunstancia, cuando se alega una flagrante vulneración del derecho al debido proceso, que en el evento de no conjurarse torna ineficaz cualquier medida de protección que se adopte con posterioridad... Observa la Sala que en efecto la sociedad accionante cuenta con el medio de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir los fallos de responsabilidad fiscal proferidos dentro del proceso en el que fue vinculada como tercero civilmente responsable, y por supuesto, las actuaciones relacionadas con dichas decisiones.

**PROCESO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Cuenta con los recursos de reposición y apelación / RECURSOS DE REPOSICION Y APELACION - Se pueden interponer en la audiencia de responsabilidad fiscal / RECURSOS DE REPOSICION Y APELACION - Deben ser presentados acorde a los principios de eficiencia, economía y celeridad, sin dilaciones / RECURSO DE REPOSICION - El recurrente debe exponer todos y cada uno de los motivos de inconformidad al ejercer el recurso / RECURSO DE APELACION - Término**

Debe considerarse que la posibilidad de interponer el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, constituye una expresión de los principios de celeridad, economía y eficiencia en las actuaciones administrativas y judiciales, en tanto permite que frente a una decisión que puede ser controvertida ante quien la profirió y ante el superior jerárquico o funcional de éste, se presenten en una sola oportunidad los motivos de inconformidad, y aún más, que en el evento que el funcionario que emitió la decisión controvertida niegue total o parcialmente el recurso de reposición, el asunto planteado sin más dilaciones y trámites sea enviado al superior para que resuelva el recurso de apelación, a fin de que la decisión correspondiente sea emitida en el menor tiempo posible por las autoridades competentes. En ese orden de ideas, es claro que cuando se hace uso del recurso de reposición, y subsidiariamente, esto es, en el evento que se niegue dicho medio de impugnación, se interpone el recurso de apelación, el recurrente debe exponer todos y cada uno de sus motivos de inconformidad al ejercer el recurso de reposición, en tanto los argumentos que desarrolle en ese momento serán los considerados por el funcionario que emitió la decisión, y eventualmente, por el superior jerárquico o funcional de éste. En la audiencia en la que se emite el fallo de responsabilidad fiscal, los interesados pueden interponer el recurso de reposición o apelación, que se sustentará dentro los 10 días siguientes a la celebración de la audiencia. Debe tenerse en cuenta qué es lo que establece el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, respecto de la cual es necesario resaltar, que busca que los procesos de responsabilidad fiscal se adelanten de forma verbal...En criterio de la Sala, las referidas normas permiten que las partes inconformes con el fallo de responsabilidad fiscal interpongan en la audiencia en que se emitió el mismo, los referidos recursos, sin que sea necesario que en ese momento presenten sus motivos de inconformidad, pues para el efecto se les concede un plazo de 10 días

**FUENTE FORMAL:** LEY 1474 DE 2011

**NOTA DE RELATORIA:** Acerca de los recursos de reposición y de apelación, y

sus respectivos alcances, consultar Corte Constitucional sentencia C-234 de 2003

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01148-01(AC)**

**Actor: COMPAÑIA DE SEGUROS GENERALES – SEGUROS CONDOR S.A.**

**Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionada, en contra de la sentencia del 11 de julio de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, accedió al amparo solicitado.

**ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, la Compañía de Seguros Generales – Seguros Condor S.A., acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de solicitar la protección de los derechos al debido proceso y defensa, presuntamente vulnerados por la Contraloría General de la República.

Solicita en amparo de los derechos invocados que se le ordene a la entidad accionada garantizarle el término establecido en el literal d) del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, para la sustentación de los recursos interpuestos contra las decisiones adoptada dentro de la audiencia llevada a cabo el 28 de mayo de 2013, dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 2008-20-04-446.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 1-6):

Afirma que el pasado 28 de mayo de 2013 fue citada por la entidad accionada, en

calidad de tercero civilmente responsable, para que rindiera descargos dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 2008-20-04-446, en el que figuran como presuntos responsables los señores José Mauricio Jiménez Pérez y Leonel Roberto Torres Arias, en calidad de acaldes del municipio de Aguazul para la época de los hechos, la Administración Cooperativa del Territorio Colombiano "COOTECOL" y el señor Jorge Peña Velasco, en condición de Secretario de Agricultura al momento de los hechos objeto de investigación.

Destaca que la entidad accionada a las 11:30 a.m. dio por terminada la audiencia de descargos, y citó a las partes a las 2:30 p.m. del mismo día, a fin de dar lectura al fallo de primera instancia, actuación que en efecto se llevó a cabo.

Señala que como la decisión fue adversa a sus intereses se le permitió ejercer los recursos correspondientes, pero que el funcionario que presidía la audiencia omitió otorgarle el término de 10 días legalmente previsto para exponer en debida forma sus motivos de inconformidad, por lo que en la referida audiencia tuvo que sustentar los recursos interpuestos.

Estima que por la anterior circunstancia sus derechos al debido proceso y a la defensa fueron vulnerados, pues no contó con el tiempo necesario para exponer y sustentar ampliamente sus motivos de inconformidad.

Reitera que la Contraloría General de la República omitiendo el procedimiento aplicable, *"a su arbitrio y sin otorgar el plazo establecido para sustentar los recursos dispuso que se presentaran de inmediato, pues como ya se dijo y se prueba en el video con audio que se encuentra en posesión de la Contraloría General de la República, el funcionario que dirigió la audiencia omitió informar cuál era el plazo dentro del cual se podían sustentar"*.

A fin de argumentar que la entidad accionada debió otorgarle el término de 10 días para sustentar los recursos que interpuso contra la decisión adversa a sus intereses, trae a colación el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 y 101 de la Ley 1474 de 2011, y realiza algunas consideraciones sobre los derechos invocados.

#### **LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia del 11 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, tuteló el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, y en consecuencia declaró la nulidad de lo actuado *“en el proceso de responsabilidad fiscal N° 2008-20-04-446 desde la decisión del 28 de mayo de 2013, adoptada en audiencia por el Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, referido a conceder los recursos de apelación interpuestos ante el Despacho de la Contralora”*.

De otro lado, le ordenó *“a la Contraloría General de la República, que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, expida un acto administrativo indicándole a los apelantes, a partir de cuándo empieza a computarse el término para sustentar los recursos de apelación interpuestos. Este acto administrativo se debe notificar personalmente a quienes interpusieron el recurso de apelación”*

Lo anterior por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 130-137):

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la naturaleza de la acción de tutela, indica que ésta excepcionalmente es procedente contra actos administrativos, *“por la vulneración del derecho fundamental al debido proceso cuando se configura una de las denominadas causales genéricas de procedibilidad contra providencias judiciales”*.

Destaca que la sociedad accionante considera que su derecho al debido proceso se ha vulnerado, en tanto la Contraloría General de la República no le otorgó el plazo de 10 días para sustentar el recurso de apelación que presentó contra la decisión definitiva que culminó el procedimiento de responsabilidad fiscal en primera instancia.

Resalta que el 28 de mayo de 2013 se realizó audiencia para la emisión del fallo de responsabilidad fiscal en contra de la sociedad accionante y otros, por la suma de \$5.964.101.870, y que contra dicha decisión ésta presentó y sustentó los recursos de reposición y apelación.

Destaca que el funcionario que presidió la audiencia resolvió el recurso de reposición y concedió el de apelación ante el funcionario competente.

A renglón seguido transcribe el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, destacando del mismo, el aparte que señala que contra el fallo de responsabilidad fiscal, *“el apoderado de oficio o el tercero interesado declarado civilmente responsable, deberán manifestar en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere procedente, caso en el cual lo sustentará dentro de los diez (10) días siguientes”*.

Argumenta que según la norma antes señalada, contra el fallo de responsabilidad fiscal se puede interponer el recurso de reposición, que debe sustentarse en la audiencia en que se emite aquél, y también puede presentarse el recurso de apelación, que se sustenta dentro de los 10 días siguientes.

Teniendo en cuenta la norma antes señalada afirma que a la sociedad accionante se le vulneró su derecho al debido proceso, al no garantizársele el término de 10 días para sustentar la apelación, en tanto la Contraloría General de la República *“ignoró completamente el procedimiento establecido por el legislador para la sustentación del recurso de apelación, y escogió arbitrariamente el procedimiento que debía seguir frente a este recurso, concediendo en la misma audiencia de decisión el recurso de apelación.”*

Precisa que *“no es de recibo los argumentos expuestos por el ente de control, dado que al investigado fiscalmente no le corresponde informar si se toma o no los 10 días para sustentar el recurso de apelación, toda vez que, la norma que establece el trámite de los recursos no es facultativa sino imperativa; igualmente, esta normatividad no consagra que el peticionario debe informar si se toma o no los términos”*.

En ese orden de ideas sostiene que *“el organismo de control, está en la facultad de permitir la sustentación del recurso en la misma audiencia o puede obviar esta etapa, dado que el recurso se sustenta dentro de los 10 días siguientes, por el contrario, no le dable desconocer el término legal de sustentación del recurso aunque el apelante lo haya sustentado oral”*.

Agrega que el término de 10 días para sustentar el referido recurso de apelación, está estrechamente relacionado con el derecho al debido proceso, a fin de permitirle a la parte interesada desarrollar con más tiempo sus motivos de inconformidad.

Por las anteriores razones, en amparo del derecho antes señalado estima que debe anularse dentro del mencionado proceso de responsabilidad fiscal, todo lo actuado desde la decisión del 28 de mayo de 2013, lo que **no** comprende en criterio del *A quo* las siguientes actuaciones:

“i) el acto administrativo que fall(ó) con responsabilidad fiscal de fecha 28 de mayo de 2013 que obra a folios 93 a 116 del cuaderno principal; ii) los recursos de reposición interpuestos y decididos por la Contraloría General de la República en contra del acto administrativo definitivo enunciado en el numeral anterior; y iii) la oportunidad procesal para interponer el recurso de apelación, por ende quien no apeló, ya no tiene la oportunidad de presentar el recurso, habida cuenta, que se encuentra precluido el término de interposición de los recursos”.

Asimismo indica que es necesario ordenarle a la entidad accionada, que *“expida un acto administrativo indicándole a los apelantes, a partir de cuándo empieza a computarse el término de sustentación de los recursos de apelación”*.

Finalmente precisa que las anteriores decisiones *“surten efectos jurídicos no solamente para el accionante, sino también para cada uno de los sujetos que interpusieron el recurso de apelación en contra del acto administrativo que fall(ó) con responsabilidad fiscal de fecha de 28 de mayo de 2013”*.

#### **RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN**

Mediante escrito del 23 de julio de 2013, la Contraloría General de la República impugnó la sentencia antes descrita por las siguientes razones (Fls. 140-146):

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la procedibilidad de la acción de tutela para controvertir actos administrativos, ante la configuración de un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta sobre el particular algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, sostiene que en el caso de autos la sociedad accionante para controvertir la decisión adversa a sus intereses, cuenta con el medio de defensa de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual la acción constitucional dada su naturaleza subsidiaria y residual es improcedente.

Añade que en el caso en concreto no se advierte la configuración de un perjuicio irremediable, razón por lo cual la acción de tutela no es procedente para

controvertir el fallo de responsabilidad fiscal en su contra.

Sostiene que en protección de los derechos invocados, la parte accionante puede solicitar como medida cautelar, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la suspensión del acto acusado.

Argumenta que contrario a lo indicado por el juez de primera instancia, en ningún momento modificó el procedimiento establecido, y por el contrario en todo tiempo se respetaron las reglas previstas en la Ley 1474 de 2011.

Sobre el particular indica que la norma antes señalada establece un plazo de 10 días para sustentar el recurso, motivo por el cual *“el hecho de que el recurrente decida sustentar sus recursos en la misma audiencia, no significa que se cambie el procedimiento sino que por voluntad propia no quiso hacer uso de su término procesal, sustentado los recursos allí mismo”*.

Señala que el apoderado de la parte accionante no puede insistir en que no se le dieron 10 días para presentar el mencionado recurso, en tanto el mismo decidió sustentarlo en la audiencia de fallo, por lo que se continuó con el trámite correspondiente.

Agrega que el referido plazo es carácter legal, motivo por el cual *“no le corresponde al ente de control entrar a informar de este término a los recurrentes”*. Con relación a lo anterior argumenta que si *“el accionante desconocía el término procesal para sustentar su recurso, no es dable al ente de control interrumpir su sustentación en audiencia para informarle lo pertinente”*.

Por la anterior circunstancia estima que la parte accionante está alegando su propia culpa en su favor, *“señalando que como no conocía que tenía un término de diez días para sustentar su recurso, la Contraloría General de la República al no informárselo vulneró su debido proceso, cuando la ignorancia de la ley no sirve de excusa, y si él sustentó sus recursos en la misma audiencia fue por su propia decisión y por su desconocimiento del término establecido por la ley”*.

Asevera que con la presente acción la sociedad accionante pretende revivir los términos de la vía gubernativa. De otro lado solicita que se compulsen copias contra el abogado de aquélla que actúa en el presente proceso, por el hecho de

realizar afirmaciones falsas y temerarias, *“al endilgarle al ente de control situaciones que nunca se dieron dentro de la audiencia de Decisión, tales como afirmar que advirtió al Despacho que tenía 10 días para sustentar el recurso, pues fue él quien de manera voluntaria decidió sustentarlo en la misma audiencia y en segundo lugar, que el Delegado lo obligó a sustentar sus recursos de inmediato”*.

### **INTERVENCIÓN DE LA PARTE ACCIONANTE**

Mediante escrito del 30 de julio de 2013 el apoderado de la demandante interviene en los siguiente términos (Fls. 150-153):

*Afirma que “es claro que ante la inminente violación al debido proceso y derecho de defensa del cual gozaba mi representada el único mecanismo idóneo para obtener la protección mediata de los derechos fundamentales vulnerados es mediante la acción de tutela, toda vez que el esperar al acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo único que generaría es un desgaste innecesario del aparato judicial y mayores perjuicios derivados de la vulneración de los derechos fundamentales de la cual se fue objeto”*.

Después de transcribir el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, afirma que si bien es cierto frente al fallo de responsabilidad fiscal, en la audiencia respectiva se sustentaron los recursos interpuestos, por dicha circunstancia no se renunció al término de 10 días señalado en la norma antes señalada, teniendo en cuenta adicionalmente que el artículo 122 del Código de Procedimiento Civil respecto a la renuncia de los términos establece que *“deberá hacerse verbalmente en audiencia o por escrito autenticado como se dispone en la demanda, o en el acto de la notificación personal de la providencia que lo señale”*.

Con fundamento en las anteriores consideraciones asevera que no puede hablarse de renuncia tácita del término legalmente otorgado para la interposición de los recursos.

Expone que como ninguno de los interesados renunció a los términos para presentar los recursos correspondientes, la parte accionada debió resolver éstos luego de vencido los 10 días de que trata artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, a pesar de lo cual en la misma audiencia de fallo resolvió el recurso de reposición, y procedió a conceder el de apelación que instauró.

Relata que el 31 de mayo de 2013 recibió una citación por parte de la entidad accionada para continuar con la audiencia mediante la cual se resolvía el recurso de apelación que presentó. Frente a dicha situación expone los siguientes motivos de inconformidad:

“1. Al cierre de la audiencia desarrollada el día 28 de mayo de 2013 no se fijó fecha de continuación de audiencia para la decisión de los recursos interpuestos. 2. Al 31 de mayo de 2013 aún no había vencido el término de los diez días otorgado en la Ley 1474 de 2011 para la sustentación de los recursos interpuestos y 3. La citación a la audiencia a desarrollar el día 31 de mayo era a las 9 am sin embargo la citación fue radicada en correspondencia de la aseguradora a las 11:25 am”.

No obstante lo anterior, indica que mediante vía telefónica se le informó que la referida audiencia se realizaría el 6 de junio de 2013, fecha para la cual afirma que tampoco había vencido el término legalmente previsto para la sustentación del recurso de apelación.

En ese orden de ideas insiste en que se continúa omitiendo el término otorgado por la ley para sustentar los recursos interpuestos en vulneración del derecho al debido proceso.

Finalmente precisa que los términos a los que ha hecho referencia deben ser contabilizados en días calendario, al tenor de lo dispuesto en el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Al analizar los argumentos expuestos por el juez de primera instancia y la parte accionante, se observa que argumentan que la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 2008-20-04-446, desconoció el derecho al debido proceso, al no garantizarse a la Compañía de Seguros Generales – Seguros Condor S.A., el término de 10 días previsto en el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, para sustentar los recursos interpuestos contra el fallo emitido el 28 de mayo de 2013.

Por su parte la entidad accionada estima que el amparo solicitado no está llamado a prosperar, de un lado, porque para controvertir las decisiones adoptadas dentro

del mencionado proceso de responsabilidad fiscal, la parte accionante cuenta con el medio de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual la acción de tutela es improcedente dada su naturaleza subsidiaria y excepcional, y de otro, que no vulneró el derecho al debido proceso de la mencionada compañía de seguros, en tanto a la misma se le garantizó la oportunidad de sustentar sus recursos contra el mencionado fallo de responsabilidad fiscal.

En cuanto al primer motivo de inconformidad de la Contraloría General de la República, observa la Sala que en efecto la sociedad accionante cuenta con el medio de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir los fallos de responsabilidad fiscal proferidos dentro del proceso en el que fue vinculada como tercero civilmente responsable, y por supuesto, las actuaciones relacionadas con dichas decisiones.

Teniendo en cuenta que la anterior situación es la alegada por la sociedad accionante en el escrito de impugnación, se analizará sin perjuicio de lo que estime el juez natural del asunto en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, si la Contraloría General de la Nación al interior del referido proceso de responsabilidad fiscal, respetó o no las garantías legalmente previstas, respecto a la interposición y sustentación de los recursos interpuestos por la parte demandante.

Para tal efecto, la Sala revisó la audiencia de descargos y de adopción de la decisión de primera instancia dentro del proceso de responsabilidad fiscal N° 2008-20-04-446, que fue aportada por la Contraloría General de la República en medio magnético (Fl. 36), de la cual se advierte que después de proferido el fallo correspondiente (mediante el cual se declaró responsables a las personas investigadas y se incorporaron las pólizas pertinentes emitidas por las Compañías de Seguros Condor y La Previsora), el funcionario que presidía la audiencia le informó a las partes e intervinientes, que tenían a disposición los recursos de reposición y apelación en los siguientes términos:

“Artículo Cuarto: Contra la presente providencia proceden los recursos de reposición ante esta Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y de Apelación ante el Despacho de la Contralora General de la República, de acuerdo al artículo 102 de la Ley 1474 de 2011.

(...)

Tal y como lo expresa la presente providencia ustedes tienen la posibilidad

ustedes(sic) de presentar el recurso de reposición y en subsidio apelación si lo estiman conveniente. Queda a su disposición el Despacho para escuchar a los representantes de los imputados”.

Después de las anteriores palabras, uno de los representantes de las personas declaradas responsables fiscalmente presenta contra el mencionado fallo el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, y procede a sustentar el mismo. Seguidamente, el abogado de la sociedad accionante, afirma que hace uso del referido medio impugnación en los siguientes términos:

“Como abogado reconocido de la Compañía Seguros Condor, me permito presentar los siguiente recursos: Recurso de reposición y apelación contra el fallo proferido en esta audiencia”.

A renglón seguido, uno a uno empieza a exponer sus motivos de inconformidad a fin de sustentar el referido medio de impugnación.

Se destaca que en la intervención que realiza el abogado de la aseguradora, el mismo no expone ninguno de los argumentos que desarrolla en esta oportunidad, relativos al presunto desconocimiento del término legalmente previsto para sustentar los recursos interpuestos, es más, ni siquiera solicitó que se le concediera dicho término, en tanto simplemente procede a desarrollar sus motivos de inconformidad contra el fallo de responsabilidad fiscal.

Con posterioridad el Contralor Delegado resuelve los recursos de reposición, pronunciándose frente a los argumentos expuestos por los impugnantes, e incluso, se advierte que acepta una de las razones invocadas por el abogado de la sociedad accionante, consistente en precisar que la póliza de estabilidad emitida por la Compañía Seguros Condor, no debe ser incluida respecto del fallo de responsabilidad fiscal.

Después de resolver los recursos de reposición, el funcionario encargado de presidir la audiencia, indica que pondrá en conocimiento los argumentos expuestos por las partes y terceros interesados para que sean analizados por el Despacho de la Contralora General de República, cuya decisión se les dará a conocer.

Frente a la anterior situación, ninguno de los intervinientes realiza alguna observación, motivo por el cual la audiencia se da por terminada.

Esclarecida la forma como se desarrolló la audiencia en la que presuntamente se vulneraron los derechos invocados, se estima necesario precisar algunos aspectos sobre la posibilidad de interponer contra una decisión el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, como quiera que constituye el medio de impugnación que ejerció el abogado de la sociedad accionante contra el fallo de responsabilidad fiscal, y respecto del cual argumenta que no le se respetó el término de 10 días previsto en el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, para sustentar el mismo.

En ese orden de ideas debe considerarse que la posibilidad de interponer el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, constituye una expresión de los principios de celeridad, economía y eficiencia en las actuaciones administrativas y judiciales, en tanto permite que frente a una decisión que puede ser controvertida ante quien la profirió y ante el superior jerárquico o funcional de éste, se presenten en una sola oportunidad los motivos de inconformidad, y aún más, que en el evento que el funcionario que emitió la decisión controvertida niegue total o parcialmente el recurso de reposición, el asunto planteado sin más dilaciones y trámites sea enviado al superior para que resuelva el recurso de apelación, a fin de que la decisión correspondiente sea emitida en el menor tiempo posible por las autoridades competentes.

En ese orden de ideas, es claro que cuando se hace uso del recurso de reposición, y subsidiariamente, esto es, en el evento que se niegue dicho medio de impugnación, se interpone el recurso de apelación, el recurrente debe exponer todos y cada uno de sus motivos de inconformidad al ejercer el recurso de reposición, en tanto los argumentos que desarrolle en ese momento serán los considerados por el funcionario que emitió la decisión, y eventualmente, por el superior jerárquico o funcional de éste.

Sobre el particular pueden apreciarse las siguientes consideraciones contenidas en la sentencia C-234 de 2003 de la Corte Constitucional<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería. Mediante la mencionada sentencia se analizó la constitucionalidad del artículo 363 de la Ley 522 de 1999, que se transcribe a continuación, que en su inciso segundo consagra que “cuando el recurso de apelación se interponga como subsidiario del de reposición, **se entenderá sustentado con los argumentos que se presentaron para la reposición:**

*“ARTÍCULO 363. SUSTENTACIÓN. Antes del vencimiento del término de ejecutoria de la providencia, quien interponga el recurso de apelación deberá exponer por escrito las razones de la impugnación ante quien la profirió en primera instancia. En caso contrario no se concederá.*

“De otro lado, al señalar el inciso segundo del precepto acusado que cuando el recurso de apelación se interponga como subsidiario del de reposición, se entenderá sustentado con los argumentos que se presentaron para la reposición, el legislador aplica un criterio lógico y consecuente con el inciso primero del mismo, que exige la sustentación de la apelación dentro del término de ejecutoria de la providencia, pues los motivos de inconformidad son unos mismos, tanto para el examen de la reposición, por parte del funcionario que profirió aquella, como para el análisis de la apelación, por parte de su superior inmediato”

Hechas las anteriores precisiones, debe tenerse en cuenta qué es lo que establece el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011<sup>2</sup>, respecto de la cual es necesario resaltar, que busca que los procesos de responsabilidad fiscal se adelanten de forma verbal. Para tal efecto se transcribe a continuación la norma antes señalada, y se resalta de la misma el aparte que el *A quo* y la parte accionante, estiman se desconoció por la Contraloría General de la República en la audiencia del 28 de mayo de 2013:

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

- a) El funcionario competente para presidir la audiencia de decisión, la declarará abierta con la presencia del funcionario investigador fiscal, los profesionales técnicos de apoyo designados, el presunto responsable fiscal o su apoderado, si lo tuviere, o el defensor de oficio y el garante o a quien se haya designado para su representación;
- b) Se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que expongan sus alegatos de conclusión sobre los hechos que fueron objeto de imputación;
- c) El funcionario realizará una exposición amplia de los hechos, pruebas, defensa, alegatos de conclusión, determinará si existen pruebas que conduzcan a la certeza de la existencia o no del daño al patrimonio público; de su cuantificación; de la individualización y actuación del gestor fiscal a título de dolo o culpa grave; de la relación de causalidad entre la conducta del presunto responsable fiscal y el daño ocasionado, y determinará también si surge una obligación de pagar una suma líquida de dinero por concepto de resarcimiento;
- d) Terminadas las intervenciones el funcionario competente declarará que el debate ha culminado, y proferirá en la misma audiencia de manera motivada fallo con o sin responsabilidad fiscal. Para tal efecto, la audiencia se podrá suspender por un término máximo de veinte (20) días, al cabo de los cuales la reanudará y se procederá a dictar el fallo correspondiente, el cual se notificará en estrados. **El responsable fiscal, su defensor, apoderado de oficio o el tercero declarado civilmente responsable, deberán manifestar**

---

*Cuando el recurso de apelación se interponga como subsidiario del de reposición, se entenderá sustentado con los argumentos que se presentaron para la reposición.*

*El trámite del recurso en segunda instancia se surtirá en el original, cuando el expediente sea enviado por apelación o consulta de la providencia con la cual culmine la primera instancia”.*

<sup>2</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

**en la audiencia si interponen recurso de reposición o apelación según fuere procedente, caso en el cual lo sustentará dentro de los diez (10) días siguientes;**

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

Para la lectura sistemática del artículo antes señalado, debe considerarse el artículo 102 de la misma Ley, que consagra de la siguiente manera los recursos que proceden contra las decisiones adoptadas en el proceso verbal de responsabilidad fiscal:

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

El recurso de reposición procede contra el rechazo a la petición de negar la acumulación de actuaciones.

El recurso de reposición en subsidio el recurso de apelación procede contra la decisión que resuelve las solicitudes de nulidad, la que deniegue la práctica de pruebas y contra el auto que decrete medidas cautelares, en este último caso el recurso se otorgará en el efecto devolutivo.

**Contra el fallo con responsabilidad fiscal proferido en audiencia proceden los recursos de reposición o apelación** dependiendo de la cuantía determinada en el auto de apertura e imputación.

El recurso de reposición procede cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la entidad afectada con los hechos y tendrá recurso de apelación cuando supere la suma señalada.

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

De conformidad con los apartes destacados de los artículos 101 y 102 de la Ley 1474 de 2011, en la audiencia en la que se emite el fallo de responsabilidad fiscal, los interesados pueden interponer el recurso de reposición o apelación, que se sustentará dentro los 10 días siguientes a la celebración de la audiencia.

En criterio de la Sala, las referidas normas permiten que las partes inconformes con el fallo de responsabilidad fiscal interpongan en la audiencia en que se emitió el mismo, los referidos recursos, sin que sea necesario que en ese momento presenten sus motivos de inconformidad, pues para el efecto se les concede un plazo de 10 días.

Sin embargo, los artículos en comento tampoco impiden, como ocurrió en el caso de autos, que en la misma audiencia de fallo las partes inconformes con éste

interpongan los recursos que estimen procedentes, y sustenten los mismos para que sean analizados por las autoridades competentes.

En tal sentido se reitera que el abogado de la parte accionante en la audiencia llevada a cabo el 28 de mayo de 2013, presentó los recursos de reposición y apelación, e inmediatamente procedió a sustentar los mismos, sin que se observe que el Contralor Delegado que presidía la audiencia, haya requerido, instado, insinuado o solicitado al mencionado abogado, que el mismo día expusiera sus motivos de inconformidad, pues simplemente le informó al auditorio sobre los medios de impugnación que procedían, y seguidamente concedió el uso de la palabra a las partes y terceros interesados.

Por la anterior circunstancia, no es válido sostener, como lo hace la parte accionante en el escrito de tutela, que el Contralor Delgado obligó a las partes e intervinientes a sustentar los recursos interpuestos, en tanto los representantes de aquéllos libre y voluntariamente procedieron a expresar sus motivos de inconformidad frente a la decisión de primera instancia.

En ese orden de ideas también se reitera que en la audiencia llevada a cabo, el apoderado de la sociedad demandante, no expuso ninguno de los motivos de inconformidad que viene a ventilar mediante la presente acción, pues guardó absoluto silencio frente a la actuación del Contralor Delegado, cuando procedió a resolver sus motivos de inconformidad en virtud del recurso de reposición interpuesto, y cuando indicó que éstos serían dados a conocer al Despacho de la Contralora General de la República para que resolviera el recurso de apelación.

En tal sentido es necesario recordar, que la acción de tutela dada su naturaleza subsidiaria y excepcional no constituye un mecanismo de defensa para que las partes de una actuación administrativa o judicial, con posterioridad fortalezcan la actividad argumentativa o probatoria que desempeñaron en dichos trámites, aportando nuevas pruebas, rectificando declaraciones o añadiendo otras, y muchos menos, para que subsanen los errores en que incurrieron<sup>3</sup>.

Por la anterior circunstancia, no puede pasarse por alto que los argumentos que expone el parte accionante en esta oportunidad, de lo probado en el proceso, no

---

<sup>3</sup> Entre otras, sobre el particular puede consultarse la sentencia T-239 de 2011 de la Corte Constitucional, M.P. María Victoria Calle Correa.

fueron ventilados ante la misma Contraloría General de la República en la audiencia que se llevó a cabo, aunque la misma era el escenario idóneo e inmediato para dar a conocer los referidos motivos de inconformidad.

Adicionalmente es necesario precisar, como líneas atrás se indicó, que cuando se interpone el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, el momento para exponer los motivos de inconformidad pertinentes es al hacer uso del recurso de reposición, que precisamente fue lo que hizo el abogado de la parte accionante, que a pesar de no estar obligado a sustentar el referido medio de impugnación en la mencionada audiencia, en la misma de manera libre y voluntariamente expuso las razones por las cuales no compartía la decisión adoptada.

Por lo tanto, como la parte accionante presentó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal, y sustentó el mismo en la audiencia en que se emitió la decisión controvertida, no comparte la Sala (sin perjuicio de lo que estime el juez natural del asunto), que el apoderado de la compañía de seguros insista en esta instancia, que no se le ha respetado el término legalmente previsto para sustentar los medios de impugnación que presentó, como si no hubiere expresado ampliamente las razones que fundamentan los mismos.

Asimismo, se estima que dicho profesional del derecho incurre en una imprecisión al indicar que los 10 días a que hace referencia el artículo 101 de la Ley 1474 de 2011, deben ser contabilizados como días calendario de conformidad con el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil (Fl. 153), de un lado, porque dicha norma no indica que los términos en días se cuenten como calendario sino hábiles, y aún más, porque la misma es aplicable a los procesos de carácter judicial, y no a los de carácter administrativo como los adelantados por la Contraloría General de la República en materia de responsabilidad fiscal<sup>4</sup>, razón por la cual frente a la misma para efectos de establecer de qué manera deben contabilizarse los términos legalmente previstos, deben consultarse normas como la Ley 4 de 1913 (sobre régimen político y municipal).

También llama la atención de la Sala, que aunque la parte accionante alega que al no respetársele el término de 10 días que señala el artículo 101 de la Ley 1474 de

---

<sup>4</sup> Sobre la naturaleza de la función que ejerce la Contraloría General de la República en materia de responsabilidad fiscal, entre otras, puede consultarse la sentencia T-151 de 2013 de la Corte Constitucional, M.P. Alexei Julio Estrada.

2011, se le privó de la oportunidad de desarrollar mejor su defensa, no indica qué argumentos adicionales a los que expuso en la audiencia de fallo al sustentar sus recursos habría propuesto, ni que después de la ésta se acercó a la autoridad accionada dentro del plazo antes señalado para indicar cuáles eran su motivos de inconformidad, y mucho menos, que la Contraloría General de la Republica le haya impedido intervenir después de finalizada la audiencia de fallo.

Por el contrario, lo que se encuentra probado en el proceso, es que el apoderado de la sociedad accionante libre y voluntariamente, aunque no estaba obligado ello, en la mencionada audiencia sustentó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, exponiendo las razones que debía tener en cuenta el funcionario que profirió el fallo de responsabilidad fiscal, y su superior jerárquico.

En ese orden de ideas, tampoco es reprochable que una vez las partes y terceros interesados, libre y voluntariamente expusieron las razones por las cuales presentaron recurso de reposición y en subsidio el de apelación, dentro de la lógica de los trámites de carácter verbal, y en aras de garantizar los principios de economía, celeridad y eficiencia, el Contralor Delegado haya procedido inmediatamente a resolver el recurso de reposición, con el fin de darle impulso al trámite administrativo, y lograr la finalización expedita del mismo, actuación que se reitera, en la referida audiencia, no fue cuestionada por alguna de los asistentes, según se observa de la consulta del medio magnético que da cuenta de la misma.

En suma, no se advierte que la Contraloría General de la República haya vulnerado el derecho al debido proceso de la sociedad accionante, pues le permitió a la misma ejercer los recursos legalmente previstos; permitió la intervención del abogado que la estaba representando; analizó los argumentos que el mismo expuso en sustento del mencionado medio de impugnación, aceptando algunos y rechazando otros; no se evidencia que se haya presionado a dicho profesional del derecho, a sustentar el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en la misma audiencia; y por el contrario se estima, que el mismo libre y voluntariamente intervino en dicha diligencia; y en consecuencia quien presidía la misma procedió a pronunciarse frente a las solicitudes que le fueron realizadas.

Por lo tanto, sin perjuicio de lo que pueda considerar el juez de legalidad de los fallos proferidos por la entidad accionada, no se evidencia una vulneración

flagrante del derecho al debido proceso, como para dar sin efectos por vía de la acción de tutela, las principales actuaciones que se adelantaron en el proceso de responsabilidad fiscal.

En tal sentido se reitera, que en virtud de la naturaleza especial de la acción de tutela, y el respeto que el juez constitucional debe tener de las competencias atribuidas a otras autoridades, el mismo sólo puede intervenir en los asuntos de éstas, ante la evidente vulneración de derechos fundamentales, situación que en el caso de autos por las anteriores razones no se observa.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**REVOCASE** la sentencia del 11 de julio de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, accedió al amparo solicitado. En su lugar, **NIEGASE** la acción de tutela interpuesta por la Compañía de Seguros Generales – Seguros Condor S.A., de acuerdo a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen

**CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE.** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**