

PÚBLICO RESERVADO



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
EJÉRCITO NACIONAL
DIRECCIÓN DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS Y ADMINISTRATIVOS DEL EJÉRCITO**



Al contestar, cite este número

Radicado No. 2020107005788253: MDN-COGFM-COEJC-DADAE -13.1

Bogotá D. C, 10 de agosto de 2020

CIRCULAR

Señores:

SEGUNDO COMANDANTE DEL EJÉRCITO – INSPECTOR GENERAL DEL EJÉRCITO – COMANDANTE DEL COMANDO ESTRATÉGICO DEL EJÉRCITO DEL FUTURO – JEFES DE ESTADO MAYOR COMANDO EJÉRCITO – JEFES DE DEPARTAMENTO – COMANDANTES COMANDOS FUNCIONALES Y DE APOYO DE COMBATE – DEPENDENCIAS DEL ESTADO MAYOR – COMANDANTES UNIDADES OPERATIVAS MAYORES, MENORES – COMANDOS OPERATIVOS – FUERZAS DE TAREA Y UNIDADES TÁCTICAS.

Asunto: De la unidad procesal en el régimen de responsabilidad administrativa Ley 1476/2011

Con el propósito de garantizar el ejercicio de la acción administrativa por pérdida y daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, entidades adscritas o vinculadas y la Fuerza Pública, desde el Comando del Ejército Nacional se considera necesario dejar sin efecto la Circular N°20191079576183/MDN-COGFM-COEJC-DICOI-13.1 del 30 de abril de 2019¹ y en su lugar emitir lineamientos armonizados con la postura jurídica fijada por el Comando General de las Fuerzas Militares en lo que tiene que ver con el tema de la unidad procesal en materia del régimen de responsabilidad administrativa de la Ley 1476 de 2011², así:

I. ANTECEDENTES

1. La Dirección de Asuntos Disciplinarios y Administrativos del Ejército expidió la Circular No. 20191079576183/MDN-COGFM-COEJC-DICOI-13.1 del 30 de abril de 2019 mediante la cual se analizó la figura de la unidad procesal contemplada en el artículo 41³ de la Ley 1476 de 2011, en dicho documento se señaló que su aplicabilidad guarda conexión directa

¹ Circular "Unidad Procesal en materia administrativa Ley 1476/2011"

² Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública

³ Artículo 41* Ley 1476/2011 Unidad procesal. "Por cada hecho generador de responsabilidad administrativa se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados, si se estuviera adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas."



**2020 AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR
Y COHESIÓN DE LA FUERZA**

Dirección de Correspondencia: Carrera 57 No. 43-28 CAN Bogotá-Cundinamarca
Dirección Oficina: Calle 102 No. 7-80 Cantón Norte - CEMAI Piso 2°
Teléfono: 4261496 Ext. 38013
Correo Electrónico: dadae@buzonejercito.mil.co





Al contestar, cite este número

Radicado No. 2020107005788253: MDN-COGFM-COEJC-DADAE -13.1

con los factores de competencia tales como cuantía e inventarios. Es decir que en ese momento se interpretó que esta "(...) previsión legal, aplica únicamente en los eventos que un funcionario con atribuciones y competencia en materia administrativa en razón a la cuantía e inventarios, y ante un mismo hecho generador deba dar inicio a la actuación administrativa (...)", concluyéndose que la aplicación de ésta figura no valida la posibilidad de acumular de hechos o eventos, ni tampoco hechos, que conlleven a incrementar la cuantía del daño o la pérdida de los bienes objeto de investigación. Pues en efecto para esta Fuerza y como fue explicado en esta circular, son conceptos disímiles que deben ser distinguidos por el operador administrativo en el desarrollo de su investigación.

2. Dado que el tema ofrece discusión jurídica y diversas posturas la Dirección de Asuntos Disciplinarios y Administrativos del Ejército Nacional solicitó concepto jurídico al Comando General de las Fuerzas Militares-
3. Así las cosas el Comando General de las Fuerzas Militares fijó su postura en oficio N°0120004713002/MDN-COGFM-OADAC-15.1 del 30 de junio de 2020 recibido en este comando el 09 de julio de la presente anualidad, en el que se concluye que:

"(...) a juicio de este Comando la correcta interpretación del artículo 41 de la Ley 1476 de 2011 supone que, por cada hecho generador de responsabilidad administrativa, se debe adelantar una sola actuación procesal, independientemente del número de implicados, pero también, más allá de la cantidad de bienes cuya pérdida o daño se produjo y en los inventarios de que Unidad o dependencia se encontraban los mismos – el factor inventario cede ante el factor cuantía".

A continuación, se relaciona en consecuencia las consideraciones que a partir de la fecha y con base en el pronunciamiento del Comando General de las Fuerzas Militares, serán los criterios orientadores en este tema.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

La unidad procesal en materia del régimen de responsabilidad administrativa se encuentra regulada en el artículo 41 ° de la Ley 1476 de 2011, la cual tiene conexión con la figura de hecho generador de responsabilidad, en el entendido que por cada uno deberá adelantarse



2020 AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR
Y COHESIÓN DE LA FUERZA

Dirección de Correspondencia: Carrera 57 No. 43-28 CAN Bogotá-Cundinamarca

Dirección Oficina: Calle 102 No. 7-80 Cantón Norte - CEMA1 Piso 2°

Teléfono: 4261496 Ext. 38013

Correo Electrónico: dadae@buzonejercito.mil.co





Al contestar, cite este número

Radicado No. 2020107005788253: MDN-COGFM-COEJC-DADAE -13.1

una sola actuación procesal, independientemente el número de implicados. Bajo ese imperativo legal el Comando General de las Fuerzas Militares precisa que su aplicación se encuentra armonizada en los principios al debido proceso, celeridad y economía procesal, indicando que "(...) la regla de la "unidad procesal" supone entonces, la centralización en una sola actuación de todos los implicados en el hecho generador de responsabilidad administrativa, más allá de la cantidad de los bienes cuya pérdida o daño se produjo, de que Unidad o dependencia se encontraba a cargo y de la cuantía del daño o pérdida."⁴

Lo anterior tiene asidero a juicio del comando superior en que el régimen de responsabilidad administrativa permite la concentración de procesos por un idéntico hecho generador a efecto de "(...) prevenir dilaciones injustificadas o inexplicables y multiplicidad de esfuerzos, al tener que practicar varias veces las mismas pruebas en diversas causas que se tramiten por iguales sucesos, lo que se traduce en desgaste innecesario para los funcionarios que funjan como competentes."⁵

Así las cosas la unidad procesal implica claramente que por cada hecho generador de responsabilidad administrativa se inicie una actuación indistintamente el número de implicados o que los bienes objeto de investigación se encuentren en cargos de diferentes unidades militares, luego entonces en el evento de haberse iniciado más de una investigación por el mismo hecho lo que corresponderá en aplicación a la figura de unidad procesal será la acumulación de las actuaciones a la que este más adelantada. En ese sentido el Comando General de las Fuerzas Militares conceptúa que la autoridad preferirá auto de trámite que así lo decida con el propósito de preservar los principios de economía procesal, celeridad y la expedición de una sola decisión que preserve la seguridad jurídica⁶

En interpretación a la norma que regula el régimen de responsabilidad administrativa el Comando General de las Fuerzas Militares en el concepto jurídico expedido⁷, presentó y desarrollo y emitió lineamientos en los siguientes escenarios en los que es dable dar aplicación al artículo 41° de la Ley 1476 de 2011, los cuales me permito enunciar, así:

⁴ Concepto jurídico Oficio N°01200004713002/MDN-COGFM-OADAC-15.1

⁵ Ibidem

⁶ Ibidem

⁷ Concepto Jurídico N°01200004713002/MDN-COGFM-OADAC-15.1



2020 AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR
Y COHESIÓN DE LA FUERZA

Dirección de Correspondencia: Carrera 57 No. 43-28 CAN Bogotá-Cundinamarca

Dirección Oficina: Calle 102 No. 7-80 Cantón Norte - CEMA! Piso 2°

Teléfono: 4261496 Ext. 38013

Correo Electrónico: dadae@buzonejercito.mil.co





Al contestar, cite este número

Radicado No. 2020107005788253: MDN-COGFM-COEJC-DADAE -13.1

1. Que en el hecho generador intervienen dos o más participantes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de la misma Unidad o dependencia, y se dispone el inicio de una sola investigación administrativa, en este caso la competencia se fijará por el factor cuantía del artículo 21 de la Ley 1476 de 2011 y en el evento de no ser el competente remitirá las diligencias.
2. Si en el hecho generador intervienen dos o más participes, se produce la pérdida o el daño de los bienes que se encuentran en los inventarios de distintas Unidades o dependencias, y se dispone el inicio de una sola investigación administrativa, en este caso la competencia se fijará por el factor cuantía del artículo 21 de la Ley 1476 de 2011 y en el evento de no ser el competente remitirá las diligencias.
3. En el evento que en el hecho generador intervengan dos o más participes, se produzca la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintas unidades o dependencias, cada una de las cuales, por separado, y dispongan el inicio de la respectiva investigación administrativa por los bienes a su cargo. Al advertirse la existencia de varias investigaciones se dará aplicación al artículo 41° de la Ley 1476 de 2011.
4. Cuando en el hecho generador intervienen dos o más participes, se produce la pérdida o el daño de diferentes bienes que se encuentran en los inventarios de distintas unidades o dependencias, pero ninguna autoridad dispone el inicio de la investigación administrativa. En este caso cualquiera podrá dar inicio a la actuación y si determina que no es el competente por el factor cuantía remitirá las diligencias.
5. En aquellas situaciones en las que en el hecho generador intervienen dos o más participes y se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de las Organizaciones Conjuntas, deberá darse inicio a una sola investigación y la competencia se determinará por el factor cuantía.
6. Que en el hecho generador intervienen dos o más participes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintos componentes de diferentes Fuerzas, que a su vez forman parte de las Organizaciones Conjuntas, aplicará lo señalado en el artículo 25° de la Ley 1476 de 2011, es decir un caso no previsto.



2020 AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR
Y COHESIÓN DE LA FUERZA

Dirección de Correspondencia: Carrera 57 No. 43-28 CAN Bogotá-Cundinamarca

Dirección Oficina: Calle 102 No. 7-80 Cantón Norte - CEMAI Piso 2°

Teléfono: 4261496 Ext. 38013

Correo Electrónico: dadae@buzonejercito.mil.co





Al contestar, cite este número

Radicado No. 2020107005788253: MDN-COGFM-COEJC-DADAE -13.1

7. En el evento que en el hecho generador intervengan dos o más partícipes, se produzca la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintas Unidades o dependencias que pertenecen a diferentes Fuerzas, pero no forman parte de una Organización Conjunta, procederá lo dispuesto en el artículo 25° de la Ley 1476 de 2011 como un caso no previsto.

III. CONCLUSIONES

- A. Este Comando procede a dejar sin efecto la Circular N°20191079576183/MDN-COGFM-COEJC-DICOI-13.1 del 30 de abril de 2019 expedida por la entonces Dirección de Control de Investigaciones del Ejército Nacional, quedando consolidados en este documento el concepto emitido por el Comando General de las Fuerzas Militares.
- B. La figura de unidad procesal tal como lo advierte el Comando General de las Fuerzas Militares supone que por cada hecho generador de responsabilidad administrativa debe adelantarse una sola actuación, indistintamente de la cantidad de implicados, cantidad de bienes dañados y/o perdidos y que los inventarios de los mismos correspondan a diferentes unidades, dado que esta figura procesal lleva consigo, que el factor de competencia de los inventarios, ceda ante el factor de la cuantía.
- C. En caso de haberse iniciado más de una investigación que verse sobre el mismo hecho generador de responsabilidad administrativa debe darse aplicación al artículo 41° en lo que corresponde la agregación de las diligencias a aquella que se encuentre más adelantada.
- D. Finalmente es posible que se presenten diversas situaciones en las que el operador administrativo deba analizar la procedencia de la unidad procesal contenida en el precitado artículo 41°, para ello el Comando General de las Fuerzas Militares presentó diversas hipótesis en las que es dable la aplicación de esta figura, lo que indica que el operador será el llamado a realizar la interpretación de la situación fáctica y procesal que se presente bajo los presupuestos legales y el criterio orientador dada en este documento, el cual fue construido en concordancia con los argumentos del Comando Superior.



2020 AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR
Y COHESIÓN DE LA FUERZA

Dirección de Correspondencia: Carrera 57 No. 43-28 CAN Bogotá-Cundinamarca

Dirección Oficina: Calle 102 No. 7-80 Cantón Norte - CEMAI Piso 2°

Teléfono: 4261496 Ext. 38013

Correo Electrónico: dadae@buzonejercito.mil.co





Al contestar, cite este número

Radicado No. 2020107005788253: MDN-COGFM-COEJC-DADAE -13.1

IV. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Al existir autonomía de quienes ostentan atribuciones y competencias tanto disciplinarias y administrativas, los lineamientos emitidos desde el Comando del Ejército- Dirección de Asuntos Disciplinarios y Administrativos mantienen el carácter de recomendaciones, pues compete a quien adelanta las investigaciones velar por la debida aplicación de la ley en cada caso concreto.

Respetuosamente,

General **EDUARDO ENRIQUE ZAPATEIRO ALTAMIRANDA**
Comandante del Ejército Nacional

Anexo: Uno (Seis folios Concepto jurídico Oficio N°01200004713002/MDN-COGFM-OADAC-15.1)

Elaboró: Doctor Silvio Sanmartín Quiñonez
Asesor Externo DADAE

Elaboró: J. Jimena Lizcano Gutiérrez
Oficial Directivos, Promoción y Difusión

Revisó: MY Edgar Jaime Acosta
Oficial Directivos, Promoción y Difusión

Vo.Bo.: MY Claudia Yohana Pedraza Guarín
Directora DADAE



2020 AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN MILITAR
Y COHESIÓN DE LA FUERZA

Dirección de Correspondencia: Carrera 57 No. 43-28 CAN Bogotá-Cundinamarca

Dirección Oficina: Calle 102 No. 7-80 Cantón Norte - CEMAI Piso 2°

Teléfono: 4261496 Ext. 38013

Correo Electrónico: dadae@buzonejercito.mil.co





MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES
OFICINA DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS Y ADMINISTRATIVOS
DEL COMANDANTE GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES

OADAC



RADICADO MDN-EJC NUMERO
No. 2020115001291692
Asunto: CONCEPTO SOBRE UNIDAD PROCESAL
Fecha: 09-07-2020 17:23 PM
Usuario radicador: CLAUDIA.ZADA
Destino: CEAYG-GESTION DOCUMENTAL REG
Remitente: BG. LUIS FERNANDO NAVARRO JII

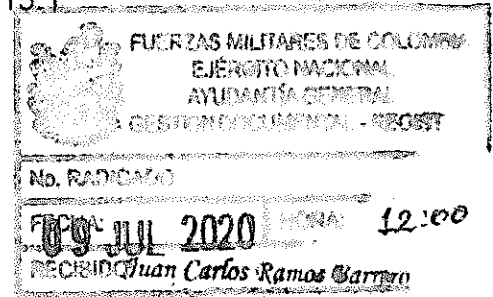


Al contestar cite este número

Nº Radicado 0120004713002/MDN-COGFM-OADAC-15.1

Bogotá D.C., 30 de junio de 2020.

Señor Mayor General
EDUARDO ENRIQUE ZAPATEIRO ALTAMIRANDA
Comandante Ejército Nacional
Carrera 54 N° 26 – 25 CAN
Bogotá D.C.–



Asunto: Concepto sobre unidad procesal en investigaciones administrativas por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del sector defensa

De manera atenta me dirijo al señor Mayor General Comandante del Ejército Nacional con el propósito de dar respuesta al requerimiento contenido en el oficio N° 20191071409011/MDN-COGFM-COEJC-DICOI-15.1 del 25 de julio de 2019, recibido en la Dirección de Gestión Documental del Comando General el 5 de agosto del mismo año, al que se le asignó el número de radicación interno 0119002542601, por medio del cual se solicitó que se emitiera concepto en relación con la interpretación del artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, en particular con el alcance de la expresión “unidad procesal” que se emplea en la norma citada.

Al respecto, el Comando General de las Fuerzas Militares se permite fijar su posición sobre este tema, previas las siguientes consideraciones:

1. Interrogante formulado

De acuerdo con el oficio N° 20191071409011/MDN-COGFM-COEJC-DICOI-15.1 del 25 de julio de 2019, el problema jurídico propuesto por el Comandante del Ejército Nacional es el siguiente:

“¿Cuál es la interpretación y aplicación que debe darse a la “Unidad Procesal” contenida en el artículo 41° de la Ley 1476 de 2011, toda vez que los factores que determinan la competencia para fallar, están dados por la cuantía del daño o la pérdida y la unidad o dependencia en donde se encuentre en inventario el bien?”.

2. Criterio de los Comandos de Fuerza

Por la relevancia del tema y la incidencia que en la práctica tiene la correcta comprensión del citado artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, se solicitó a los



Comandantes de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea Colombiana que fijaran y expusieran su criterio en relación con el tema objeto de la consulta. En respuesta, las Fuerzas manifestaron lo que se expone a continuación, que se suma a los argumentos planteados por el Ejército Nacional al momento de proponer el debate, así:

2.1. Ejército Nacional

Al elevar la consulta, el Comando del Ejército Nacional, después de referirse al concepto de “*unidad procesal*” en otros regímenes y analizar la misma figura desde la óptica de la Ley 1476 de 2011, concluyó que

“(…) la correcta interpretación de la norma que prevé la “**Unidad Procesal**” debe estar sujeta a que en el evento de presentarse un “Hecho Generador de Responsabilidad Administrativa”, se adelantará una sola actuación procesal, siempre y cuando el funcionario con atribuciones administrativas tenga la competencia para fallar de acuerdo a los dos factores determinantes de la misma, es decir, la “*Cuantía*” del daño o pérdida y el “*Inventario*” de los bienes objeto de investigación. Es aquí donde se predica el principio de economía procesal, contrario sensu, mal haría la Unidad en iniciar varias investigaciones, cuando por Unidad Procesal debe iniciarse y fallarse una sola; en caso de no converger los factores de competencia, deberá la autoridad remitir el informe que da cuenta de los hechos a la autoridad con atribuciones administrativas competente, para que sea ésta la que determine si apertura o no la investigación, y de ser el caso, ordene la baja de los bienes propios de sus inventarios (...), muy a pesar de que dicha pérdida o daño hayan sido producto de un mismo evento o novedad.

(...)

Ha de considerarse que a diferencia del Régimen Disciplinario, el Régimen de Responsabilidad Administrativa no contempla la figura de la concurrencia de competencias, e incluso, el mismo artículo que estableció la Unidad Procesal no creó una “Competencia Especial” o distinta, para si quiera pensar que el funcionario en este tipo de eventos podría establecerse con criterios como el de jerarquía, es decir, asumiendo el más antiguo de los funcionarios con atribuciones administrativas” (sic).

2.2. Armada Nacional

A través del oficio radicado N° 0780/MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEJUR-DIDA-41. 8 del 7 de octubre de 2019, el Comandante de la Armada Nacional trasladó el escrito N°

“NOS VEMOS EN LA VICTORIA”

Avenida El Dorado CAN Carrera 54 No. 26 – 25

Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Centro Empresarial Elemento Torre Agua Piso 16

Conmutador: (57-1) 3150111

www.cgfm.mil.co



0758/MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEJUR-DIDA-41.8 del 20 de septiembre del mismo año, que contiene la posición de esa Fuerza en relación con la cuestión planteada, y del cual se destacan los siguientes apartados

“Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que solamente sería posible la aplicación del artículo 41 de la Ley 1476 de 2011 *“Unidad Procesal”*, cuando las circunstancias generadoras de la pérdida o daño de un bien, puedan ser investigadas por el funcionario con competencia para fallar atendiendo los presupuestos de cuantía del daño o pérdida y que se encuentren en la Unidad o dependencia en que reposan los inventarios de los bienes. De faltar alguno de estos presupuestos deberá remitir las diligencias a la autoridad con atribuciones administrativas para que resuelva sobre la apertura o no de la investigación correspondiente.

Así mismo y de ser competente, en el evento en que haya duplicidad de actuaciones administrativas frente a un hecho generador, en aras de acatar los principios de economía procesal, deberá realizar la agregación correspondiente frente a la actuación que se encuentra más adelantada previo auto motivado” (sic).

2.3. Fuerza Aérea Colombiana

La opinión del Comando de la Fuerza Aérea Colombiana sobre el problema jurídico identificado, se plasmó en el oficio N° 201910210006281/MDN-COGFM-COFAC-OINCO del 13 de septiembre de 2019, en el que se afirma que *“el artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, debe ser aplicado en armonía con los principios orientadores de la actuación por responsabilidad administrativa, esto es, celeridad y economía procesal, sin apartarse de la competencia para fallar”*.

3. Consideraciones jurídicas

La figura de la *“unidad procesal”* se encuentra regulada en el artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, de conformidad con el cual

“Por cada hecho generador de responsabilidad administrativa se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; si se estuviera adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas” (subrayado fuera del texto original).

De acuerdo con lo preceptuado en la norma transcrita, en materia de investigaciones administrativas por pérdida o daño de material en el sector defensa impera el principio



de la “*unidad procesal*”, que se ubica dentro del apartado correspondiente a las reglas de la actuación, incluidas en el Libro III, Título I, Capítulo I, de la Ley 1476 de 2011, lo que indica que se trata de una pauta de procedimiento que necesariamente debe ser acatada. Y su importancia se destaca, en la práctica, al considerársele en armonía con principios como el del debido proceso, la celeridad y la economía procesal.

La regla de la “*unidad procesal*” supone, entonces, la centralización en una sola actuación de todos los implicados en el hecho generador de responsabilidad administrativa, más allá de la cantidad de los bienes cuya pérdida o daño se produjo, de qué Unidad o dependencia se encontraban a cargo y de la cuantía del daño o la pérdida. Esta norma tiene diferentes propósitos, dentro de los que se destacan el administrar justicia de manera pronta y expedita; evitar que frente al mismo hecho generador la prueba se disperse en varios escenarios procesales; garantizar que las evidencias sean recibidas y valoradas por un único fallador, quien además será el encargado de percibir su eficacia y valorar los argumentos y contra-argumentos de las partes, con los que se materializa y da sentido al principio de contradicción; y, por último, impedir que se quiebre el principio del *non bis in idem*¹.

Así mismo, concentrar todos los procesos que se adelanten por idéntico hecho generador, sirve para prevenir dilaciones injustificadas o inexplicables y multiplicidad de esfuerzos, al tener que practicar varias veces las mismas pruebas en las diversas causas que se tramiten por iguales sucesos, lo que se traduce en desgaste innecesario para los funcionarios que funjan como competentes. Además, proceder de esta manera impide que se produzcan posibles fallos contradictorios a raíz del mismo hecho generador, ya que es factible que se presenten providencias discordantes, si en alguna de las investigaciones se declara la responsabilidad administrativa de los partícipes, pero estos resultan exonerados en los otros sumarios que se adelantan en las demás Unidades o dependencias que ordenaron indagar los mismos hechos.

Cabe agregar que la regla de la “*unidad procesal*” en el marco de la Ley 1476 de 2011 debe interpretarse de manera sistemática, es decir, como un instituto concebido para brindar un alcance jurídico dentro de un procedimiento en el que han de prevalecer la conexión y armonía entre las distintas normas que lo integran, evitando incoherencias y discordancias. En relación con esta forma de definir el efecto de la ley, la Corte Constitucional² precisó que la interpretación sistemática “*considera la norma como parte de un todo cuyo significado y alcance debe entonces fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece*”.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-357 del 19 de mayo de 1999. Magistrado Ponente JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

² Corte Constitucional. Sentencia C-032 del 27 de enero de 1999. Magistrado Ponente VLADIMIRO NARANJO MESA.



Lo dicho supone, entonces, que la comprensión de la regla de la “*unidad procesal*” fijada en el artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, está sujeta a una interpretación sistemática, lo que significa que las normas que moldean el procedimiento se deben analizar en conjunto con los demás preceptos del estatuto, en particular con los que se refieren al debido proceso (artículo 5) y la celeridad procesal (artículo 7), entre otros.

A propósito del debido proceso en materia de investigaciones administrativas, es preciso señalar que la Honorable Corte Constitucional³, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59 de la Ley 1476 de 2011, precisó que

“3.30. De conformidad con el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, lo cual supone la obligación para jueces y autoridades administrativas de actuar con sujeción y respeto a esa prerrogativa, especialmente en la producción de decisiones que creen cargas, derechos, beneficios, sanciones, obligaciones y, en general, alteren posiciones jurídicas de particulares. Según la jurisprudencia constitucional, la función judicial y administrativa debe observar los cauces fijados en la ley y los reglamentos “con el fin de preservar las garantías –derechos y obligaciones– de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”.

(...)

3.35. Ahora bien, como se ha dicho, también las autoridades administrativas están obligadas a proceder con sujeción al debido proceso. La iniciación de los procedimientos administrativos, su desarrollo, la formación de los actos administrativos, su ejecución y aplicación y, de manera general, toda manifestación de la administración pública está gobernada por el principio de legalidad y por las mismas garantías procesales que, conforme al tipo de actuación de que se trate, se hallan presentes en los procesos judiciales. Adicionalmente, puesto que el funcionamiento de la administración está fundado en el servicio al interés general y debe desarrollarse con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 de la Constitución), al cumplimiento de estos presupuestos obliga también el debido proceso administrativo”.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-136 del 17 de marzo de 2016. Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



Ahora bien, la “*unidad procesal*” es la regla general, en virtud de la cual, cada hecho generador de responsabilidad administrativa hace surgir una sola actuación procesal, aunque el número de implicados sea plural, o varias sean las Unidades dentro de cuyos cargos se encontraban inventariados los bienes perdidos o dañados. Así, en el evento en que se encuentren en curso dos o más actuaciones administrativas por el mismo hecho, lo procedente es que se acumulen al proceso que vaya más adelantado, lo que se dispondrá a través de un auto de trámite, pues, se reitera, así se garantiza la aplicación de principios tales como el de economía procesal, celeridad y expedición de una sola decisión coherente con la seguridad jurídica⁴.

Y, si aún no se ha dispuesto la apertura de proceso alguno, entonces, acatando lo señalado en el artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, solo se deberá ordenar el inicio de una sola investigación, en contra de todos los implicados, independientemente de si los bienes perdidos o dañados se encuentran en los inventarios de dos o más Unidades o dependencias. Si en el curso de las diligencias la autoridad que dispuso la apertura del proceso advierte que por la cuantía no es el competente para investigar y fallar, entonces remitirá lo actuado al funcionario que lo sea por este factor, atendiendo lo preceptuado en el artículo 21 *ibídem*.

En este orden de ideas, no le asiste razón a la Fuerza que solicita el concepto cuando afirma que “*la disposición legal que contiene la “Unidad Procesal” debe ser aplicada y entendida bajo el presupuesto de la “Competencia”*” (sic), ya que si bien es cierto este factor debe encontrarse claramente determinado para efectivizar la aplicación de los principios generales del derecho procesal, entre los que se encuentra el juez natural, no lo es menos que ninguna de las reglas o normas de contenido sustancial y/o procesal deben estar subordinadas entre sí, ya que en su conjunto son transversales al cumplimiento de todas las garantías constitucionales propias del debido proceso, la observancia al derecho de defensa y el mantenimiento de la igualdad de las partes.

Si bien el objeto de la investigación administrativa es preservar el patrimonio e impedir que sufra un detrimento por pérdidas o daños causados a los bienes de propiedad o al servicio del sector defensa, cuando son provocados por la conducta dolosa o culposa de los destinatarios de la Ley 1476 de 2011, también lo es que se debe garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, previo el trámite de los ritos definidos, siendo la celeridad un principio esencial para el buen desarrollo de cualquier proceso, el cual, así como los postulados de eficacia y seguridad jurídica, tiene como fin evitar dilaciones injustificadas que menoscaben el derecho a una pronta y cumplida justicia. En efecto, la eficacia y celeridad son criterios de legitimidad de la administración y en ellos se debe enmarcar la actuación administrativa, tal como lo expone el profesor Sánchez Torres⁵, quien asegura

⁴ Contraloría General de la República. Manual de Secretaría Común Versión 1.1. Pp. 68 y 69.

⁵ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia: Bogotá. Universidad del Rosario. 2011.



“Aunque el tema es complejo y pasa por el análisis de las teorías de la justicia, un Estado debe buscar la eficiencia y la eficacia para lograr los fines establecidos en el marco constitucional. La eficiencia para prestar sus servicios a toda la población y la eficacia para lograr la realización de los valores superiores son dos elementos que orientan la acción estatal. El despilfarro, la incompetencia de los dirigentes, la mala planeación y la falta de cuidado de los recursos públicos afectan gravemente tanto la legitimidad del Estado, como la realización del proyecto común que tiene la sociedad”.

Así, para finiquitar el tema, si en un mismo hecho generador de responsabilidad administrativa intervienen dos o más funcionarios, no sería aceptable que se dispusiera el inicio de una investigación por cada partícipe; pero tampoco lo sería que si por un solo hecho generador se producen daños o pérdidas de bienes que se encontraban en los inventarios de diferentes Unidades o dependencias, en cada una se ordena el inicio de una actuación en contra de los mismos investigados, con el argumento de que lo permite la cuantía.

En este orden de ideas, no se considera acertada la apreciación del Ejército Nacional cuando sugiere que se deben diferenciar dos momentos en relación con los *“Hechos Generadores de Responsabilidad Administrativa”*, a saber, la fecha de ocurrencia de los hechos y la fecha en que se evidencia la novedad, que como se indica en la solicitud de concepto pueden coincidir o no, lo que impediría una *“sumatoria”* o *“acumulación”* del precio de los bienes objeto de investigación, para establecer así la cuantía como factor determinante para definir la competencia. Proceder de esta manera implica la confusión de dos aspectos, en tanto que se asimila el hecho generador, con el momento en que se conoce el daño o la pérdida, siendo la primera de estas circunstancias relevantes en el proceso de responsabilidad administrativa, que si no se tiene clara, deberá demostrarse en el curso de la investigación. En todo caso, el hecho generador es uno solo, independientemente del momento en que se conozca, salvo cuando se trata de hechos de tracto sucesivo, permanentes o continuos, que se entenderán cumplidos desde el último hecho o acto.

Si se tomara en cuenta el planteamiento expuesto, se dificultaría, entre otras cosas, establecer en la actuación administrativa los elementos de la responsabilidad, en los términos del artículo 16 de la Ley 1476 de 2011, por cuanto si se equipara el hecho generador a la fecha de la ocurrencia y a la fecha en que se evidencia la novedad, se tornaría más complicado configurar de manera concomitante dichos elementos, que son

- “1. Una conducta desplegada por el destinatario de la presente ley que crea un riesgo jurídicamente desaprobado o pone en peligro los bienes protegidos en la presente ley.
2. Un daño antijurídico o pérdidas producidas a los mismos.
3. La concreción de dicho riesgo o puesta en peligro en un resultado”.



Igualmente, se complicaría entrar a establecer si operó o no el fenómeno de la caducidad, al que se refiere el artículo 92 *ibídem*, que protege intereses públicos y es un requisito de procedibilidad, que debe empezar a contarse a partir de la ocurrencia o realización del hecho generador del daño al patrimonio público cuando se trate de actos instantáneos o a partir del último hecho cuando son de tracto sucesivo; por lo que se generaría una indeterminación y habría que dilucidar cuál hecho generador sería el aplicable para el cómputo de la caducidad. Debe quedar claro, entonces, que el hecho generador de responsabilidad no tiene dos momentos, y en lo que concierne a la Unidad procesal y su correcta interpretación, el hecho generador es uno solo, tal como lo señala el artículo 41 en análisis.

En suma, en relación con el tema de la “*unidad procesal*”, este Comando estima pertinente traer a colación las consideraciones que al respecto se expusieron en reciente pronunciamiento⁶, al estudiar un caso en el que justamente el fallador de primera instancia había decretado la ruptura de la unidad procesal. En esa oportunidad, esta instancia de cierre señaló que

“(…) no es acertada la evaluación que realiza el *A quo* frente al rompimiento de la unidad procesal pues si bien se permite la remisión normativa frente a la ausencia de regulación del tema en la norma especial, también es cierto que el mismo régimen de responsabilidad administrativa determina en su artículo 41 que “*por cada hecho generador de responsabilidad se adelantara una sola actuación procesal*”, este hecho generador refiere el momento en el tiempo en que ocurre la acción y/u omisión que genera la pérdida o daño del bien fiscal cuya tutela se pretende.

No puede entonces entenderse que con fundamento en los factores de competencia no se dará aplicación a la disposición general traída en la misma norma, pues son pautas de interpretación armónica; véase además que los bienes tienen como factor común la conexidad del hecho que originó la pérdida o daño, estando íntimamente relacionados atendiendo esta directriz, el principio de economía procesal que debe regir en todas las actuaciones y es que de no ser así, la carga probatoria que debería practicar cada Unidad con el fundamento de que el bien se encuentra en su inventario sería similar y generaría un desgaste administrativo al ser pruebas reiteradas”.

4. Conclusión

⁶ Comando General de las Fuerzas Militares. Providencia del 28 de junio de 2019, proferida dentro de la Investigación Administrativa No. COEJC 004-2018, Radicado Interno COGFM 457.



De conformidad con los argumentos expuestos, a juicio de este Comando la correcta interpretación del artículo 41 de la Ley 1476 de 2011 supone que, por cada hecho generador de responsabilidad administrativa, se debe adelantar una sola actuación procesal, independientemente del número de implicados, pero, también, más allá de la cantidad de bienes cuya pérdida o daño se produjo y en los inventarios de qué Unidad o dependencia se encontraban los mismos –el factor inventario cede ante el factor cuantía–.

En este orden de ideas, de la norma en cita se desprenden, entre otras, las hipótesis que se plantean a continuación, y en estos eventos se deberá proceder como en cada caso se indica, así:

- 4.1. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de la misma Unidad o dependencia, y se dispone el inicio de una sola investigación administrativa. En este caso, la actuación debe adelantarse contra todos los implicados, por la totalidad del material perdido o dañado, y la competencia se determinará por el factor cuantía, teniendo en cuenta las reglas establecidas en el artículo 21 de la Ley 1476 de 2011. Si el funcionario que ordenó la apertura de la investigación advierte que no es el competente por la cuantía, remitirá las diligencias a quien lo sea por este factor, según lo preceptuado en la referida norma; la autoridad receptora deberá investigar y fallar sobre la totalidad de los bienes y en relación con todos los implicados.
- 4.2. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintas Unidades o dependencias, y se dispone el inicio de una sola investigación administrativa. En este caso, la actuación debe adelantarse contra todos los implicados, por la totalidad del material perdido o dañado, y la competencia se determinará por el factor cuantía, teniendo en cuenta las reglas establecidas en el artículo 21 de la Ley 1476 de 2011. Si el funcionario que ordenó la apertura de la investigación advierte que no es el competente por la cuantía, remitirá las diligencias a quien lo sea por este factor, según lo preceptuado en la referida norma; la autoridad receptora deberá investigar y fallar sobre la totalidad de los bienes y en relación con todos los implicados.
- 4.3. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintas Unidades o dependencias, cada una de las cuales, por separado, dispone el inicio de la respectiva investigación administrativa por los bienes a su cargo. En este caso, al advertir que se están adelantando múltiples actuaciones, se observará lo señalado en el artículo 41 de la Ley 1476 de 2011, esto es, mediante auto de trámite se dispondrá la agregación de las diligencias a aquella que se encuentre más adelantada. Si finalizada la agregación de los procesos el funcionario que la



- ordenó determina que no es el competente por la cuantía, remitirá las diligencias a quien lo sea por este factor, según lo preceptuado en el artículo 21 *ibídem*; la autoridad receptora deberá investigar y fallar sobre la totalidad de los bienes y en relación con todos los implicados.
- 4.4. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes, se produce la pérdida o el daño de diferentes bienes que se encuentran en los inventarios de distintas Unidades o dependencias, pero ninguna autoridad dispone el inicio de la investigación administrativa. En este caso, en cualquiera de las Unidades o dependencias a cargo de los bienes se podrá ordenar el inicio de una sola actuación, en contra de todos los implicados, con el propósito de identificar la totalidad del material dañado o perdido y el monto de la pérdida o el daño; si al determinar la cuantía advierte que no es el competente por este factor, remitirá las diligencias a quien considere que lo es, según las reglas definidas en el artículo 21 *ibídem*; la autoridad receptora deberá investigar y fallar sobre la totalidad de los bienes y en relación con todos los implicados.
 - 4.5. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes y se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de las Organizaciones Conjuntas. En este caso, se dispondrá el inicio de una sola investigación que se adelantará contra todos los implicados, por la totalidad del material perdido o dañado, y la competencia se determinará por el factor cuantía, teniendo en cuenta las reglas establecidas para el Comando General de las Fuerzas Militares en el artículo 21 de la Ley 1476 de 2011.
 - 4.6. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintos componentes de diferentes Fuerzas, que a su vez forman parte de las Organizaciones Conjuntas. En este caso, se deberá aplicar lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 25 de la Ley 1476 de 2011, pues se está frente a un evento no previsto. La autoridad competente deberá investigar y fallar sobre la totalidad de los bienes y en relación con todos los implicados.
 - 4.7. En el hecho generador intervienen dos o más partícipes, se produce la pérdida o el daño de bienes que se encuentran en los inventarios de distintas Unidades o dependencias que pertenecen a diferentes Fuerzas, pero no forman parte de una Organización Conjunta. En este caso, por tratarse de un evento no previsto, se procederá de conformidad con lo preceptuado en el inciso primero del artículo 25 de la Ley 1476 de 2011. Si por estos hechos se inician dos o más actuaciones ordenadas por las Fuerzas cuyos bienes se dañaron o perdieron, al advertir esta situación se deberá observar lo señalado en el artículo 41 *ibídem*, esto es, mediante auto de trámite se dispondrá la agregación de las diligencias a aquella que se encuentre más adelantada. La autoridad receptora deberá investigar y fallar sobre la totalidad de los bienes y en relación con todos los implicados.



En los anteriores términos queda fijada la posición del Comando General de las Fuerzas Militares en relación con el tema propuesto, precisando que el presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, de conformidad con lo estipulado en el artículo 28^º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



General LUIS FERNANDO NAVARRO JIMÉNEZ
Comandante General de las Fuerzas Militares

Copia: Señor General
RAMSÉS RUEDA RUEDA
Comandante Fuerza Aérea Colombiana
Avenida El Dorado CAN Carrera 54 No. 26 – 25
Bogotá D.C.–

Señor Almirante
EVELIO ENRIQUE RAMÍREZ GÁFARO
Comandante Armada Nacional
Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Centro Empresarial Elemento Torre Agua Piso 15
Bogotá D.C.–

Elaboró: Oficiales Abogados DYA
OADAC

Revisó: TC Jaime Aguilera Quintero
Jefe OADAC

Vo Bo: CT Juan Camilo Estrada Zapala
Asesor Jurídico AYPCCG

“Ley 1437 de 2011. “Artículo 28. Alcance de los conceptos. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

“NOS VEMOS EN LA VICTORIA”
Avenida El Dorado CAN Carrera 54 No. 26 – 25
Avenida Calle 26 No. 69 – 76 Centro Empresarial Elemento Torre Agua Piso 16
Conmutador: (57-1) 3150111
www.cgfm.mil.co