



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2019 00052 00
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ANA ELVIA CARRANZA ACOSTA
DEMANDADO: NACIÓN-CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cumplido el trámite previsto en el inciso primero y segundo del artículo 233 del CPACA, procede el despacho a resolver la solicitud de medida cautelar propuesta por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

La señora Ana Elvia Carranza Acosta, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda a fin de obtener la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal No. 28 del 27 de noviembre de 2017, así como de los autos No. 002 del 17 de enero y No. 000845 del 19 de julio de 2018, mediante los cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación contra el mencionado fallo; y en consecuencia, como medida de reparación se ordene a la Contraloría General de la República devolver la suma de MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$1.253.378.777), debidamente indexada, junto con los respectivos perjuicios ocasionados.

Como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, toda vez que existe una vulneración al debido proceso en atención a la incompetencia de la Contraloría para proferir el fallo en su contra, pues, conforme lo establece el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, se limita el ejercicio del control fiscal de gestión y resultados de la entidad únicamente a los contratos liquidados.

Aunado a lo anterior, indica que de no suspenderse provisionalmente los actos acusados se vería abocada a realizar el pago correspondiente al valor del presunto detrimento patrimonial para poder ser retirada del boletín de responsable fiscal y contratar nuevamente con el Estado.

II. CONTESTACIÓN DEL DEMANDADO

La Contraloría General de la República, mediante apoderada, y dentro de la oportunidad dispuesta para ello¹, se manifestó frente a la solicitud de medida cautelar invocada por la demandante, oponiéndose a la imposición de la misma, señalando que la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 1999 determinó que el control fiscal en lo que se refiere a los contratos estatales, no solamente está circunscrito a la fase de liquidación porque aunque es posterior también debe ser oportuno, es decir, comienza desde el momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, su perfeccionamiento, pues es allí cuando nacen a la vida jurídica.

Afirmó que hubo un pago de recursos públicos por una obra inoperante desde su inicio ante la indebida planeación contractual, por lo que la responsabilidad de la demandante está dada en que por su calidad de interventora exigía un conocimiento pleno de los elementos que integraban el proyecto, sin embargo, no informó las deficiencias de planificación al representante legal de la empresa, de manera previa, lo que habría evitado la transferencia de recursos del Estado a un particular por una obra que no cumpliría el interés general.

III. CONSIDERACIONES

Según lo previsto en los artículos 229 y 230 del CPACA, las medidas cautelares podrán ser solicitadas en cualquier proceso declarativo que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las cuales serán: preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y, deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Asimismo, señala que podrán ser decretadas las siguientes:

- "1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer".*

Así mismo, en los casos en que se solicite la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, deberá verificarse para su procedencia, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero del artículo 231 ibídem, el cual dispone lo siguiente:

¹ Fol. 354-358.

"...procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud..."

Sobre este punto, es importante traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado², así:

"En opinión de la Sala, el artículo 231 de la ley 1437 de 2011 incorpora límites a la facultad para dictar medidas cautelares que están determinados: i) por la invocación de las normas que se consideran violadas, bien en la demanda o bien en el escrito separado contentivo de la solicitud, y su confrontación con el acto acusado y ii) por el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud."

En relación con la primera limitante, esto es, con la invocación de las normas que se consideran violadas, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional no está sujeta en la ley 1437 de 2011 a que la contradicción con las disposiciones invocadas como infringidas sea ostensible o manifiesta, como exigía el C.C.A., sino a que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, teniendo en cuenta que las referencias conceptuales y argumentativas que se esgrimen en la solicitud de suspensión constituyen el marco sobre el que debe resolverse dicho asunto.

(...) La segunda limitante está dada por el hecho de que el juez debe decidir con fundamento en las pruebas que hayan sido aportadas con la solicitud de medidas cautelares, de modo que, en consonancia con lo dicho renglones atrás, no puede recurrir el juez a medios de prueba diferentes a aquellos que, en criterio del demandante, son los necesarios para darle sustento a los planteamientos esgrimidos en la solicitud de la medida cautelar."

Así pues, el Consejo de Estado³ ha sido enfático en señalar que en vigencia del Código Contencioso Administrativo la suspensión provisional de actos administrativos solo podía examinarse a la luz de las disposiciones cuya violación se invocara dentro de la petición de la medida cautelar, sin embargo, con el CPACA el juez tiene un campo de análisis más amplio, puesto que analiza la normatividad infringida invocada tanto en la demanda como en el escrito separado contentivo de la solicitud, sin que dicha posibilidad limite o afecte los derechos de defensa y contradicción de la parte contraria, dado que las conoce de antemano.

Ahora bien, en el sub examine, la parte demandante solicita la suspensión del fallo de responsabilidad fiscal No. 28 del 27 de noviembre de 2017, así como de los autos No. 002 del 17 de enero y No. 000845 del 19 de julio de 2018, mediante los cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación contra el mismo, toda vez que considera que la Contraloría General de la República carecía de competencia para realizar el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal en atención a que el contrato aún no se encuentra liquidado, y es en dicha etapa en la cual tiene injerencia para realizar la correspondiente revisión fiscal.

Analizada la solicitud, considera el despacho que no es procedente suspender los actos administrativos acusados, toda vez que la vulneración deprecada no surge del análisis de los mismos y su confrontación con las normas invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, como lo establece el artículo 231 del C.P.A.C.A.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A

³ Ibídem.

El artículo 65 de la Ley 80 de 1993 establece que:

"La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden".

De otro modo, la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 1999, al estudiar la exequibilidad de un aparte del inciso segundo del artículo 65 de la Ley 80 de 1993, señaló que:

"Así pues se estableció la vigilancia de la gestión fiscal sobre todas las entidades públicas, y los particulares y entidades que manejen bienes o fondos de la Nación y se suprimió el control previo y perceptivo que fue reemplazado por el posterior y selectivo, que comprende: un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

(...)

De esta manera el constituyente estableció una forma más dinámica de control fiscal, pues del simple análisis numérico legal del gasto público pasó a controlar la gestión fiscal de la administración, esto es, el manejo de los bienes y recursos públicos en las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación, enajenación, y a ejercer el control de los resultados obtenidos con el gasto, lo que permite determinar si los recursos, en verdad, se destinaron a los planes y programas para los que fueron asignados que, dicho sea de paso, deben dirigirse exclusivamente al cumplimiento de los fines del Estado o a hacer efectivos los derechos y garantías establecidos en el Ordenamiento Supremo, y se respetaron las normas presupuestales, de contabilidad y financieras que rigen la materia.

Siendo así, bien puede afirmarse que el control fiscal bajo la Constitución que hoy rige, es integral puesto que cubre desde el mismo momento en que la entidad recibe los recursos que le han sido asignados, incluyendo el proceso de su manejo o utilización, hasta la evaluación de los resultados obtenidos con su inversión.

(...)

Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Siendo así, es claro que el ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución.

(...)

En síntesis: el control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación". (Resaltado y negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, y al no encontrarse acreditados los requisitos exigidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A. para decretar la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, pues, tal como lo determinó la Corte Constitucional el control

fiscal se puede ejercer desde el momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, desde su perfeccionamiento, por lo que de entrada no se puede establecer la ilegalidad de las actuaciones demandadas, y por lo tanto, se negará la medida cautelar solicitada por la parte demandante; sin perjuicio de lo anterior, se tiene que la situación alegada en todo caso se definirá al momento de dictar la decisión que resuelva la controversia planteada, en la que se determinará si los actos demandados se encuentran viciados o no de nulidad.

En mérito de lo expuesto, el despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 118 del C.G.P., los términos interrumpidos con ocasión de la entrada del proceso al despacho para resolver la solicitud de medida cautelar, se reanudarán al día siguiente de la notificación de esta providencia.

NOTIFÍQUESE,



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada