



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2019 00052 00  
**M. DE CONTROL:** 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 tercero del artículo 233 del CPACA, procede el despacho a resolver la nueva solicitud de medida cautelar propuesta por la parte demandante.

### **I. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

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 con 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<sup>1</sup>, solicitó nuevamente la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, y además, la adopción de una medida administrativa, consistente en ordenar a la Contraloría General de la República el retiro de su nombre del boletín de responsables fiscales,

Así las cosas, argumenta como hecho sobreviniente que el contrato No. 04 del 21 de diciembre de 2010, objeto del control fiscal, fue liquidado el 04 de diciembre de 2020, por lo que solo hasta entonces se podía determinar la existencia o no de un detrimento patrimonial como lo expresó inicialmente en el líbello introductorio, pues antes de ello, refiere que las partes aún tienen la posibilidad de ajustar las situaciones

---

<sup>1</sup> Ver documento 50001233300020190005200\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_16-12-2020 8.55.24 A.M..PDF, registrada en la fecha y hora 16/12/2020 8:55:37 A.M., consultable en el aplicativo Tyba, <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>

sin resolver; aunque para su caso, resalta que no hubo lugar a tal lesión pública, toda vez que las obligaciones contractuales se declararon cumplidas por la realización de la obra, recibándose satisfactoriamente por parte de la entidad contratante y la comunidad.

Aunado a lo anterior, indicó que la Contraloría General de la República dio inicio al proceso de cobro coactivo en su contra por el fallo demandado, en el que ya se notificó mandamiento de pago del presunto detrimento patrimonial que no podrá pagar, razón por la cual, de no accederse a las medidas cautelares enunciadas, tendrá que permanecer en el boletín de responsables fiscales por el tiempo que dure el proceso, sin poder contratar nuevamente con el Estado.

## **II. OPOSICIÓN DEL DEMANDADO**

La Contraloría General de la República, mediante apoderado, y dentro de la oportunidad dispuesta para ello<sup>2</sup>, se manifestó frente a la solicitud de medida cautelar invocada por la demandante, oponiéndose a la imposición de la misma y refiriendo que aquella incumple con el deber de indicar con precisión el concepto de violación para su decreto de conformidad con lo preceptuado en el artículo 137 del C.P.A.C.A.

Sostiene que si bien el fallo con responsabilidad fiscal acarrea unas consecuencias de orden patrimonial que resultan negativas para sus intereses, la decisión administrativa estuvo antecedida de un trámite regulado por la Ley 610 de 2000 y 1474 de 2011, respetándose las etapas y garantías procesales de los implicados, significando para la demandante el deber jurídico de pagar la obligación pecuniaria contenida que declara el acto administrativo demandado.

Asimismo, expuso que, si bien la actora sustenta que a la fecha ya se liquidó el contrato de obra objeto del proceso de responsabilidad fiscal, ello no es un argumento para desaparecer éste, habida cuenta que, en el expediente administrativo se demostró el detrimento patrimonial, la conducta emisiva de la actora en su cargo y el nexo causal, lo cual determinó declararla solidariamente responsable fiscal.

Sumado a lo anterior, sostuvo que no es viable suspender los actos relacionados con el proceso de cobro coactivo, por ser un proceso independiente regulado por normas especiales distinto al de responsabilidad fiscal, y que, además, la limitante para contratar con el Estado no constituye un impedimento para laborar en el sector privado.

---

<sup>2</sup> Ver documento 50001233300020190005200\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_8-03-2021 8.48.37 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 8/03/2021 8:49:20 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

Finalmente, indicó que no se aprecia de qué forma la suspensión provisional de los actos acusados resulten ser una medida adecuada y necesaria para el cumplimiento de una sentencia que eventualmente declare o no la nulidad del acto particular que tuvo como fiscalmente responsable a la demandante.

### 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 y la adopción de una decisión administrativa, deberá verificarse para su procedencia, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 231 *ibídem*, el cual dispone lo siguiente:

"...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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."

Sobre este punto, es importante traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado<sup>3</sup>, 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 Estado<sup>4</sup> 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 nuevamente 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, y adicionalmente, se ordene a la Contraloría General de la República el retiro de su nombre del boletín de responsables fiscales.

Pues bien, considera el despacho que la parte demandante reitera sus argumentos esgrimidos para solicitar en un primer momento la medida provisional de suspensión de los actos administrativos atacados, esto es, que la Contraloría General de la República carecía de competencia para realizar el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal en atención a que el contrato no se encontraba liquidado, y que ahora, estándolo, su finalización y entrega fue satisfactoria.

Por lo tanto, frente a tal reproche, se reitera lo decidido en las providencias del 18 de julio de 2019, y, 31 de octubre de 2019, en lo atinente a que la vulneración deprecada

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Ibídem.

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. , toda vez que, según lo determinó la Corte Constitucional en Sentencia C-623 de 1999, 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, así se haya establecido que se recibieron satisfactoriamente por parte de la entidad contratante y la comunidad las obligaciones contractuales, adjuntando entre otros, como sustento probatorio las actas de entrega a la comunidad<sup>5</sup> y a la empresa AQUA UPIA<sup>6</sup>, pues aquello no es lo que está en discusión en el presente asunto.

Por otro lado, la parte demandante solicita se ordene a la Contraloría General de la República el retiro de su nombre del boletín de responsables fiscales, toda vez que ya se dio inicio al proceso de cobro coactivo en su contra por el fallo demandado, en el que ya se notificó mandamiento de pago que no podrá pagar, por lo que tendrá que permanecer en el boletín de responsables fiscales por el tiempo que dure el proceso, sin poder contratar nuevamente con el Estado.

Sin embargo, en primer lugar, el retiro del nombre del boletín de responsables fiscales deviene en una consecuencia inminente de la primera solicitud de suspensión de los actos administrativos demandados, por lo que también depende del análisis de ilegalidad de los mismos, lo que, como se mencionó anteriormente, en este momento procesal no se encuentra demostrado con la confrontación de las normas invocadas; aunado a que, no se probó siquiera sumariamente el perjuicio, como lo exige el artículo 231 del C.P.A.C.A., pues, si bien se indicó que no se podrá contratar con el Estado, no se demostró cuáles son las oportunidades que se le han cercenado por dicho registro.

Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que la inclusión en el boletín de responsabilidad fiscal no constituye perjuicio irremediable, señalando lo siguiente:

*"La Sala de Revisión considera que las consecuencias mencionadas por el accionante, y que se derivan de la declaratoria de responsabilidad fiscal y de su inclusión en el boletín de la Contraloría General de la Nación, con las respectivas implicaciones que ello tenga en su vida política, no pueden considerarse como suficientes para la procedencia de la acción de tutela, pues **si bien la sanción genera un daño, el mismo debe ser soportado por el sujeto declarado responsable del detrimento patrimonial del Estado. Es decir, se trata de una consecuencia justificada, ante una actuación del sujeto, que acarrea unos efectos contemplados en el ordenamiento jurídico**, (...)."7 (Negrilla y subraya fuera de texto original)*

<sup>5</sup> Pág. 9-48. *Ibidem*.

<sup>6</sup> Pág. 49-56. *Ibidem*.

<sup>7</sup> Sentencia de Tutela 151 de 2013, Corte Constitucional.

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, o, el retiro de su nombre del boletín de responsables fiscales, 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:** Se reconoce personería al doctor ANDERSON ENRIQUE JAIMES PARADA, como apoderado de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en la forma y términos del poder conferido<sup>8</sup>.
- TERCERO:** En firme esta decisión, regrese al despacho para continuar el trámite que corresponde.

**NOTIFÍQUESE,**

**Firmado Por:**

**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ  
MAGISTRADO  
MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE  
VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**8057c5f0f8a55e04a2873fcb34a4f83cb747a273e0c75b6368ce940ab88f8592**

Documento generado en 29/04/2021 11:33:39 AM

<sup>8</sup> Pág. 10. Ver documento 50001233300020190005200\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_8-03-2021 8.48.37 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 8/03/2021 8:49:20 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**