

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**

Yopal, veintiuno (21) de mayo de dos mil quince (2015)

**ACCIÓN DE TUTELA**

---

Radicado núm.: 85001-2333-000-2015-00110-00

Accionante: LILIAN FERNANDA SALCEDO RESTREPO

Accionado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Magistrado Ponente: HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL

La ciudadana Lilian Fernanda Salcedo Restrepo, actuando a través de apoderada judicial, solicita que se le amparen los derechos fundamentales al debido proceso (Artículo 29 C.P.) y al de ser elegida (numeral 1º Artículo 40 C.P.), presuntamente vulnerados por la Contraloría General de la República, planteando la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Que dicha vulneración se desprende de lo acaecido por el fallo de responsabilidad fiscal núm. 0026 del 11 de diciembre de 2013, del auto núm. 102 de fecha 6 de febrero de 2014 mediante el cual resolvió el recurso de reposición confirmando el fallo de responsabilidad fiscal y el auto núm. 000356 de 7 de abril de 2014 mediante el cual la accionada resolvió el grado jurisdiccional de consulta dentro del proceso núm. 599.

**Hechos.**

Se desprende de lo narrado y de las pruebas aportadas por el apoderado judicial de la actora que estos consisten en:

- Que la accionada mediante auto núm. 069 de 21 de enero de 2013 dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal asignándose el

núm. 80853-064 599 teniendo como entidad afectada al municipio de Yopal.

- Que el motivo de reproche consistió en lo siguiente:

*“El municipio de Yopal Casanare contrató con la empresa prestadora de servicios de salud del régimen subsidiado EMDISALUD, en consecuencia esta EPS y para efectos de dar cumplimiento a las actividades propias de la atención y prestación de servicios de salud de dicho régimen, adelantó el proceso contractual No. 27807 de 2011 con servicios CARDIOLOGICOS DEL LLANO, el 01 de enero de 2011, con el objeto de prestar servicios de salud, a la población participante vinculada, a EMDISALUD, sin capacidad de pago, para afiliarse al régimen contributivo, población afiliada al régimen que demandan servicios incluidos en el POSS, de acuerdo con el plan de beneficios definidos por la CRES hoy contenida en el acuerdo 008 de 2009, acuerdo 011 y 14 de 2010 de la CRES, o su similar que lo adicione, reemplace o modifique. En el soporte probatorio existe evidencia visible a folios del 5 al 9, con el que se soporta que en efecto dicho contrato se firmó por EMDISALUD, como por servicios cardiológicos del llano” (Sic para todo el texto).*

- Que el proceso terminó profiriéndose fallo de responsabilidad fiscal contra EMDISALUD, Lilian Fernanda Salcedo Restrepo y otros, de manera solidaria.
- Y en contraposición a lo resuelto advierte que la accionada pregonaba que el detrimento patrimonial se configuraría si Emdisalud no lograba demostrar la existencia de un contrato o atención en cardiología con otra IPS, es decir, que la accionada tomó como norte el hecho de que Emdisalud no hubiera perfeccionado ni ejecutado el contrato por 48 millones de pesos con Cardiológicos del Llano.
- Pero que durante el proceso se demostró hasta la saciedad que Emdisalud había contratado los servicios de cardiología con el Hospital de Yopal y con la Clínica Medilaser S.A. o Clínica de Urología S.A., por lo que no existía tal detrimento patrimonial y además que la actora no fue la funcionaria que había liquidado el contrato del régimen subsidiado y por tanto no era sobre ella quien recaía el supuesto detrimento patrimonial.
- Y que trajo como pruebas de haber garantizado la prestación de los servicios cardiológicos con otras IPS diferentes a Servicios Cardiológicos del Llano con sus respectivos números de contratos y periodos de los mismos.
- Se remite luego a enunciar las pruebas aportadas, entre ellas, diversas comunicaciones, certificaciones y autorizaciones, que según su dicho corroboran que Emdisalud contrató con el Hospital de Yopal E.S.E. los servicios antes referidos y entre el periodo

comprendido entre el 1 de enero de 2011 al 31 de marzo del mismo año.

- Que la interventora Medimarketing corroboró tal situación mediante documento del 29 de abril de 2011.
- Y que aparte del contrato con el Hospital de Yopal E.S.E. suscribió otro, el núm. 25543, con la Clínica Medilaser S.A. o Clínica de Urología S.A., cuyo objeto del contrato era: *“Prestación de servicios de salud para la población afiliada a Emidsalud de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes por la modalidad de evento los procedimientos de hemodinamia y hemoderivados se facturarán a SOAT pleno los servicios adicionales a SOAT-15% vigente a la prestación de los servicios de salud”*. Y que dentro del mismo contrato se encuentran los servicios de cardiología pediátrica, cirugía cardiovascular, diagnóstico cardiovascular, electro diagnóstico, electro fisiología, marcapasos, arritmias cardiacas e implante de válvulas cardiacas.
- Refiere que el contrato celebrado es de riesgo, en donde lo que se pacta y se paga es la disponibilidad del servicio, independientemente del número de servicios prestados y sin importar la complejidad de este, y que no solamente pretendía atender a los usuarios de Yopal en cardiología sino también a los de varios municipios de Casanare.
- Respecto a la persona que liquidó el contrato manifestó que fue el alcalde Wilman Celemín Cáceres como se observa en la respectiva acta de liquidación del contrato de administración de recursos y de aseguramiento del régimen subsidiado del S.G.S.S.S. en que se descontaron \$44.108.412,91.
- Y que al considerar que la accionada había vulnerado el derecho de defensa y contradicción se presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de los siguientes actos administrativos:
  1. Fallo de responsabilidad fiscal núm. 0026 de 11 de diciembre de 2013.
  2. Auto núm. 102 de 6 de febrero de 2014 mediante el cual resolvió el recurso de reposición confirmando el fallo.

3. Auto núm. 000 356 de 7 de abril de 2014 por el cual la Contraloría General de la República resolvió el grado jurisdiccional de consulta dentro del proceso núm. 599.
- Que el proceso correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Yopal y se encuentra en término de traslado para que la Contraloría conteste la demanda.
  - Refiere que luego de admitida la demanda se solicitó a título de medida cautelar la suspensión provisional del fallo de la Contraloría; petición que fue negada, y que al no tener recurso de apelación, es la tutela interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable el medio idóneo, al cercenarle el derecho a ser elegida de que trata el artículo 1 del artículo 40 de la Constitución Política.

Respecto al perjuicio irremediable manifestó que el mismo se prueba de dos maneras:

1. Con la existencia del fallo de responsabilidad fiscal por \$48'000.000.00 al haber sido expedido violando el debido proceso, puesto que mientras no esté suspendido el acto administrativo, su prohijada manifiesta *“debe pagar ese valor para poder aspirar a ser candidata o a ocupar un cargo de elección popular. El que se le obligue a pagar 48.000.000 millones de pesos, sin deberlos, es un perjuicio irremediable”* (Sic para el texto).
2. Que el solo hecho de aparecer en los certificados de antecedentes fiscales y disciplinarios como inhabilitada para contratar y acceder a cargos públicos es suficiente para determinarlo.

## **PRETENSIONES**

Técnicamente la demanda no solicita ninguna pretensión, pero de lo desarrollado en la misma se puede establecer que lo pedido es que se le tutelen transitoriamente a la actora, Lilian Fernanda Salcedo Restrepo, los derechos fundamentales al debido proceso y al de ser elegida trasgredidos por la Contraloría General de la República y como consecuencia de ello, se suspendan los actos administrativos a que hizo

alusión y consecuentemente no deba pagar la suma de \$48.000.000.oo., para así evitar un perjuicio irremediable

### **Fundamentos de derecho.**

Del contenido de la demanda se extracta que la sustenta respecto a la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29 C.P.) y al de ser elegido (numeral 1º artículo 40 C.P.).

### **Pruebas aportadas.**

1. Copia de certificación expedida por el contralor delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva por medio del cual certifica que la actora se encuentra reportada en un proceso por cuantía de \$48'000.000,oo por fallo emitido el 11 de diciembre de 2013, figurando como entidad afectada el municipio de Yopal, siendo reportado por gerencia departamental de Casanare y como tipo de responsabilidad, el de deuda solidaria (fl. 15).
2. Copia de la providencia por medio de la cual el Juzgado Primero Administrativo de Yopal no accede a la solicitud de medida cautelar impetrada dentro del proceso que por nulidad y restablecimiento del derecho adelanta Lilian Fernanda Salcedo Restrepo contra la Contraloría General de la República dentro del radicado núm.: 85001-3333-001-2015-00080-00 con relación a que se decretara la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, exactamente los mismos que trae a colación la solicitud de amparo (fls. 16 a 22).

En tal providencia cuando arribó al caso concreto, el juez advirtió:

*“Efectuado el análisis de confrontación de los actos demandados con las disposiciones que se dicen violadas, y estudiadas las pruebas documentales allegadas con la demanda, NO se advierte prima facie que surja conclusión en el sentido de que exista disconformidad de los actos administrativos acusados con tal normatividad, pues no se avizora a priori violación al debido proceso o similar que pudiese resultar fisurado el acto por comparación directa. A lo anterior se agrega que los cargos endilgados en la petición de suspensión provisional se edificaron, en lo esencial, en presunta violación de normas superiores, cuya complejidad conceptual y probatoria no pueden abordarse en las preliminares de un juicio.*”

*Lo mencionado si se tiene en cuenta que al revisar el expediente que contiene el proceso de responsabilidad fiscal No. 0026 PRF 599 se establece el adelantamiento de un proceso fiscal por parte de la entidad competente con las etapas propias del mismo y que los actos administrativos controvertidos fueron expedidos siguiendo los lineamientos de carácter procedimental previstos en la normatividad que regula los juicios de carácter fiscal, por lo cual no se avizora en este momento primigenio del contencioso administrativo la pregonada violación de normas superiores, que pueda conllevar en este estadio a la adopción de la medida cautelar deprecada, en razón a que es indispensable discernir ampliamente si se reunieron o no los requisitos para condenar en materia fiscal y si existió conducta dolosa o culposa de la hoy demandante.*

*Y es que en casos tan complejos como el que se analiza, no es posible establecer en el inicio de un proceso a la luz de una medida cautelar si los actos administrativos que fueron demandados son o no contrarios a derecho, se requiere del ejercicio de análisis que solo podrá dilucidarse una vez se acopie la totalidad de pruebas, debiendo en etapa final dilucidar todos los interrogantes que aún hoy surgen, amén que la normatividad también exige que cuando se solicite un restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismo, lo que echa de menos este operador judicial...” (Sic para todo el texto).*

3. Copia de certificado ordinario de antecedentes núm. 71704124 expedido por la Procuraduría General de la Nación expedido el 7 de mayo de 2015 por medio del cual se informa que la ciudadana Lilian Fernanda Salcedo Restrepo identificada con C.C. núm. 47429463, registra dos inhabilidades, una para contratar con el Estado y otra para desempeñar cargos públicos, ambas comprendidas entre el 13 de mayo de 2014 y el 12 de mayo de 2019, figurando como autoridades de primera instancia Directivos Colegiado Gerencia Departamental del Casanare y en segunda instancia directora de Juicios Fiscales Contraloría General de la República Bogotá D.C. con efectos jurídicos a partir del 13 de mayo de 2014 (fl. 24).
4. Copia de la solicitud de suspensión provisional de actos administrativos, los mismos que se mencionan en la presente acción, a título de medida cautelar dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por Lilian Fernanda Salcedo Restrepo, a través de apoderado judicial, contra la Contraloría General de la República y que cursa en el Juzgado Primero Administrativo de Yopal; en él se remite a

gran parte de la misma liturgia para la instauración de la presente tutela (fls. 25 a 40).

5. Copia del poder otorgado por Lilian Fernanda Salcedo Restrepo al abogado Luis Robert Heredia (fl. 41).
6. Copia de la demanda de nulidad y restablecimiento del proceso presentada por Lilian Fernanda Salcedo Restrepo, a través de apoderado judicial, contra la Contraloría General de la República y contra la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y literalmente pretende:

*“PRIMERA: Que se declare la NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, de los siguientes actos administrativos: fallo de responsabilidad fiscal No. 0026 del 11 de diciembre de 2013, auto No. 102 de fecha 06 de febrero de 2014 mediante la cual se resolvió recurso de reposición confirmando el fallo de responsabilidad fiscal, y del auto No. 000 356 de fecha 7 de abril de 2014, mediante el cual la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA resuelve en grado jurisdiccional de consulta el fallo, dentro del proceso No. 599, notificada por estado No. 052 el 13 de mayo de 2014.*

*SEGUNDA: QUE A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SE ORDENE LO SIGUIENTE*

- 1. Se reconozca y pague a mi poderdante y a costa de La Contraloría General de la Republica, los daños materiales e inmateriales causados con los actos administrativos demandados, suma que equivale a cien millones de pesos.*
  - 2. Que se condene a la Contraloría General de la Republica al pago de los gastos del proceso. (gastos procesales y agencias en derecho)” (Sic para todo el texto).*
7. CD que contiene el expediente 599 (fl. 62).

### ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue recibida en esta Corporación el 8 de mayo de 2015 (fl. 63); se repartió ese mismo día y subió al Despacho del sustanciador el 11 de mayo, fecha en que se admitió, se corrió traslado a la entidad accionada y se requirió a la dirección del partido liberal para que indicara si la actora se inscribió como precandidata a la gobernación de Casanare por dicho partido (fl. 65).

Igualmente, mediante auto de 19 de mayo de 2015, se solicitó en calidad de préstamo la totalidad del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho radicado con el número 85001-3333-001-2015-00080 adelantado por Lilian Fernanda Salcedo Restrepo contra la Contraloría General de la Nación en la que solicita la nulidad de los mismos actos objeto de la presente acción.

**Del requerimiento efectuado.**

**Partido liberal colombiano.** El gerente jurídico del Partido Liberal Colombiano Dirección Nacional certificó que la señora Lilian Fernanda Salcedo Restrepo identificada con la C.C. núm. 47'429.463 expedida en Yopal se encuentra inscrita en la Plataforma Virtual del Partido Liberal como precandidata a la Gobernación del Departamento de Casanare. (fls. 95-96).

**De la inspección judicial practicada al proceso 85001-3333-001-2015-00080-00 que se surte en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal.** Una vez realizada inspección a dicho expediente se puede constatar que la actuación en él surtida fue la siguiente:

Ítem	Cuaderno Principal	Observaciones
<b>Clase de Acción</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho	
<b>Actos demandados Y de los cuales se solicitó como medida cautelar su suspensión</b>	Fallo de responsabilidad fiscal núm. 0026 del 11 de diciembre de 2013, del auto núm. 102 de fecha 6 de febrero de 2014 mediante el cual resolvió el recurso de reposición confirmando el fallo de responsabilidad fiscal y el auto núm. 000356 de 7 de abril de 2014 mediante el cual la accionada resolvió el grado jurisdiccional de consulta	
<b>Fecha de presentación de la demanda</b>	07-noviembre-2014 (fl. 20), repartida el 24 de noviembre de 2014 al Tribunal Administrativo de Casanare quien la remitió por competencia el 28 de noviembre de 2014 a los juzgados administrativos del circuito de Yopal.	Fue repartida al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal
<b>Demandante</b>	Lilian Fernanda Salcedo Restrepo	
<b>Demandado</b>	Contraloría General de la República	

**Actuaciones surtidas**

Actuación	Cuaderno principal	Observaciones
<b>Inadmisión de la demanda</b>	05-febrero-2015 (fl. 35)	Se inadmite por reparos porque no discriminó en específico a qué tipo de daños hace referencia, ni cuánto pide por cada uno, ni estimó razonadamente la cuantía de lo pretendido. Ordenó a la demandada allegar copia de los actos demandados con su comunicación, publicación o notificación y ejecutoria.
<b>Corrección de la demanda</b>	20-febrero-2015 (fl. 38)	Se corrigió y adicionó especificando los daños por cada rubro (daños materiales e inmateriales) y estimó la cuantía en 99.789.460,00. (fls. 38-39).
<b>Del requerimiento a la Contraloría General de la República</b>	23-febrero-2015	La Contraloría General de la República aporta por escrito los actos demandados así: - Copia del fallo con responsabilidad fiscal núm. 0026 del 11 de diciembre de 2013 (fls. 41 a 56, c. ppal). - Copia del auto núm. 0102 de 6 de febrero de 2014 por el cual se resolvió el recurso de reposición contra el fallo con

		<p>responsabilidad fiscal del proceso 599 (fls. 57 a 64, c. ppal).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Copia del auto núm. 000356 de 7 de abril de 2014 por medio del cual resolvió el grado de consulta dentro del proceso de responsabilidad fiscal núm. 599 (fls. 65 a 69).</li> <li>- Copia de la constancia de ejecutoria del fallo, expedida el 16 de mayo de 2014, en la que hace constar que quedó ejecutoriado a finalizar la jornada laboral del 13 de mayo de 2014 (fl. 70).</li> </ul>
<b>Admisión de la demanda</b>	fls. 72, c. ppal.	Se admite la demanda sin más novedades ordenándose correr traslado a las demandadas de acuerdo al artículo 172 del C.P.A.C.A.
<b>Pago de gastos</b>	Fl. 74, c. ppal	El 25 de marzo de 2015 se efectuó la consignación de gastos procesales.

<b>Actuación</b>	<b>Cuaderno de medidas cautelares</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Presentación de la solicitud</b>	13 de abril de 2015 (fls. 1 al 13)	Solicita la suspensión de los actos administrativos demandados por considerar en síntesis que la Contraloría General de la República desconoció normas legales que debió tener en cuenta para proferir el fallo de responsabilidad fiscal, desconoció deliberadamente los medios de prueba allegados cambiando el hilo conductor anunciado en el auto de imputación de cargos para elaborar una tesis contraria a su propio auto al solicitar pruebas en uso oficioso y narra lo acaecido con el contrato de aseguramiento del régimen subsidiado que el municipio de Yopal realizó con EMDISALUD y a su vez este con contrato que supuestamente efectuó con el Centro de Escanografía Cardiológicos del Llano, que a la postre fue el motivo de sanción. Y esgrime las falencias que cree se deben tener en cuenta para que se produzca la suspensión temporal de los actos.
<b>Aporte de pruebas</b>	Fls. 14 a 1451 (discriminado en III Tomos).	Aportó en copia auténtica todo el proceso de responsabilidad fiscal núm. 599.
<b>Traslado a la Contraloría General de la República</b>	Fls. 1453 a 1470	Mediante apoderado judicial se pronuncia manifestando su total oposición puesto que considera que no se observa pronunciamiento alguno por parte del apoderado de la actora que exprese en forma clara y concreta las causales o hechos y situaciones que la justifiquen, y que en el caso extremo de ser suspendido que los actos gozan de presunción de legalidad hasta la culminación del trámite.  Refirió que los medios electorales son una mera expectativa, la cual no se puede probar de manera eficaz hasta tanto no se tenga la credencial debidamente expedida.  Y reitera que el fallo de responsabilidad fiscal se ajustó a derecho, esgrime razones tales como que los casos atendidos en el interregno fueron por evento y no por contrato, que el municipio no declaró el incumplimiento del contrato, entre otras.
<b>Decisión del Juzgado</b>	28 abril de 2015 (fls. 1472 a 1475).	No accede a la solicitud de medida cautelar impetrada por el apoderado de la parte demandante, por las razones ya esbozadas en la acción de tutela que ocupa el interés de esta acción.
<b>Notificación</b>	Fls. 1475 y 1476	Se notificó por estado electrónico núm. 34 el 29 de abril de 2015. Figura constancia de envío a los correos electrónicos institucionales.

Igualmente se tomaron copias de las principales providencias, entre otras:

Copia del auto inadmisorio (fl. 101), de su corrección (fls. 103 - 104), del auto admisorio (fl. 135), de los actos administrativos demandados con la constancia de ejecutoria (fls. 105 a 134), la contestación al traslado de la medida cautelar (fls. 137 a 143) y del auto que decidió la medida cautelar (fls. 144 a 147).

**De la respuesta por parte de la Contraloría General de la República (fls. 72 a 78 y/o 82 a 88).** A través del subdirector de personal la contesta en los siguientes términos:

Empieza por advertir que unos hechos son ciertos, que otros no lo son, limitándose en su mayoría en la remisión a lo obrante en el proceso de responsabilidad fiscal núm. 599.

En cuanto a las pretensiones afirma que durante toda la actuación a la accionante se le garantizaron los derechos fundamentales, se tramitó el recurso de apelación y se agotó el grado de consulta atendiendo el derecho a la doble instancia, de lo que se concluye que contó con las oportunidades procesales y legales para defender sus derechos, presentar y controvertir los medios de prueba, así como atacar las mismas providencias que decidieron de fondo el proceso de responsabilidad fiscal, cuyo procedimiento se supeditó en su integridad a la plenitud de las formas establecidas en la Ley 610 de 2000 y en la Ley 1474 de 2001 y que, por consiguiente, el responsable se encuentra en el deber jurídico de soportar la responsabilidad fiscal contenida en el acto administrativo hasta tanto la presunción de legalidad sea desvirtuada en sede contenciosa administrativa, previo el cumplimiento de las formalidades, ritualidades y normativa especial que lo reglamenta y concluya en forma definitiva a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que se adelanta.

A continuación hace alusión a los motivos que tuvo el juez primero administrativo en el proceso que adelanta al negar la medida cautelar deprecada transcribiendo dos párrafos de su argumentación y que además

el mismo juez afirmó que se trata de un caso complejo que requiere del análisis de pruebas en su respectiva etapa procesal.

Refiere que la solicitud de amparo es improcedente por controvertir decisiones tanto de responsabilidad fiscal como de decisiones judiciales, cuando no se ha hecho uso o se encuentran en curso los medios ordinarios de defensa o no se advierten circunstancias fácticas especiales que reclamen una intervención directa e inmediata del juez constitucional.

Aduce que ni la sanción por responsabilidad fiscal ni las decisiones judiciales implican en sí mismas la existencia de un perjuicio irremediable, porque de lo contrario se estaría despojando a la Contraloría y a los jueces y magistrados de sus atribuciones ante una decisión que es netamente consecuencia de su conducta.

Resalta que a la fecha de la presentación de esta tutela está en curso un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la misma accionante por el mismo tema que dio origen a la presente y que en la actualidad se encuentra surtiendo traslado para la contestación de la demanda.

Refiere que el auto que denegó la medida cautelar no fue expedido por la Contraloría sino por el Juzgado Primero Administrativo de Yopal y en la demanda refiere que se le vulneró el derecho fundamental al debido proceso por la negación de la misma.

Aduce que la consecuencia que al decir del accionante configura un perjuicio irremediable, es la propia de la declaratoria de responsabilidad fiscal fijada por el legislador, de allí que la sola inclusión en el boletín de la Contraloría General de la Nación y las implicaciones que ella tenga en la vida política de la actora no pueden considerarse como suficientes para la procedencia de la acción de tutela, puesto que si bien la sanción genera un daño, el mismo debe ser soportado por el sujeto declarado responsable del detrimento patrimonial del Estado.

Adiciona que el fallo de responsabilidad fiscal implica la obligación para quien es responsable de reembolsar los dineros al Estado, que es el fin de ese tipo de procesos. Y que por ello las consecuencias económicas desfavorables que para el accionante y su familia desencadene el hecho del reembolso del dinero no puede ser considerado perjuicio irremediable que admita la intervención del juez de tutela.

Y que si bien es cierto el pago de los dineros que se tasaron en el proceso de responsabilidad fiscal 599 genera una afectación en el patrimonio de la actora, esta al igual que la inclusión en el boletín fiscal, es una secuela propia del fallo de responsabilidad. Por lo que no se advierte que por ello, así sea de forma indirecta, se afecten derechos fundamentales como los pretendidos por la actora.

Por ello, las afectaciones alegadas, inclusión en el boletín de responsabilidad fiscal, imposibilidad de acceder a cargos públicos, no cumple con las características jurisprudenciales para la configuración de un perjuicio irremediable, es decir, que se dé la inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad de la acción puesto que no está acreditado la existencia de un daño que no deba ser soportado, ya que las consecuencias negativas que sufre la actora son precisamente las que el legislador ha dispuesto para casos como el suyo, por lo que no se debe conceder la tutela de manera transitoria.

Trae a colación apartes de la sentencia T-604 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, que se refirió a un tema similar y en la cual la tutela no prosperó por no ser el accionante un sujeto de especial protección constitucional, por no aportar al proceso prueba alguna encaminada a demostrar imposibilidad de acudir a la jurisdicción administrativa, por tratarse de un asunto puramente litigioso por lo que todos los debates teóricos y probatorios deben darse ante el juez natural del proceso y que por su propia naturaleza resarcitoria, y no sancionatoria, los fallos por responsabilidad fiscal no impiden el ejercicio de derechos fundamentales puesto que tan solo condicionan al pago del detrimento patrimonial sufrido por el Estado.

Finalmente refiere que también la entidad que representa es titular de derechos fundamentales haciendo referencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y solicita también se le respeten y que se ordene negar las pretensiones de la demanda.

**De los documentos y del escrito relacionado con la respuesta dada por la accionada en la presente acción por parte de la parte actora (fls. 149 - 252).** Estando el proceso para proferir fallo, el apoderado judicial aporta por escrito algunos folios del proceso fiscal núm. 599 que obra como prueba en medio magnético, con la aclaración de que no está aportando nuevos medios de prueba sino de hacer más fácil la consulta por parte de esta Corporación, porque ya reposa en CD. Para posteriormente pronunciarse sobre la contestación que realizó la Contraloría en la presente solicitud de amparo.

Y en forma de réplica, hace hincapié en varios oficios obrantes en el expediente que según su criterio ratifican que Emdisalud sí atendió diversos casos a través del Hospital de Yopal ESE en el periodo de tiempo objeto del proceso de responsabilidad fiscal.

Igualmente enfatiza en varios documentos que dan fe de que no solamente en ese espacio de tiempo se contrató con el Hospital de Yopal ESE sino también con otras entidades como Laboratorio Analizamos, Clínica de Hipertensión Arterial y Cuidados Coronarios, Acción Salud IPS SA, Clínica de Especialistas Ltda. y Clínica Medilaser S.A.

También, entre otros enunciados, resaltó que en cuanto a los contratos de prestación de servicios generados por el Hospital de Yopal sí hubo contrato de prestación de servicios por evento.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

La Constitución de 1991 prevé una serie de mecanismos breves y sumarios destinados a obtener la defensa de los derechos fundamentales que fueron establecidos en dicho estatuto, facultando a todos los jueces de la República - conforme a reglamentación especial sobre competencia

- para conocer y decidir en primera instancia de lo que denominó Acción de Tutela, teniendo en cuenta el lugar donde se está produciendo la presunta violación del derecho fundamental invocado, considerando que el actor reside en la ciudad de Yopal, además de la calidad de la demandada (Contraloría General de la República), razón por la cual esta Sala es competente para pronunciarse sobre el asunto comentado, al tenor de lo señalado en el artículo 1º numeral 1º del Decreto 1382 de 2000.

En el caso sub examine se han invocado como derechos fundamentales violados el debido proceso y el derecho a ser elegida.

Al analizar el escrito de tutela, se observa con claridad que la pretensión de la actora consiste en que se deje sin efectos el fallo de responsabilidad fiscal núm. 0026 del 11 de diciembre de 2013, proferido por la Contraloría General de la República y en su nombre la Gerencia Departamental Colegiada de Casanare, que fue objeto del recurso de reposición habiéndose confirmado la decisión mediante auto núm. 0102 el 6 de febrero de 2014, fallo que además fue objeto del grado de consulta desatado y confirmado mediante el auto núm. 000356 de 7 de abril de 2014 emitido por la Dirección de Juicios Fiscales, de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y, por lo menos, mientras los referidos actos son controvertidos a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior porque estima que en virtud de los mencionados fallos está en riesgo su derecho a postularse como candidata a la gobernación de Casanare, debido a las medidas que como consecuencia del mismo ha adoptado la Contraloría General de la República.

En ese orden de ideas mediante el escrito de tutela la parte accionante expone las razones por las cuales el citado fallo, su reposición y su consulta son contrarios al ordenamiento jurídico, que en síntesis consisten en la supuesta falta de congruencia de los mismos con el auto de imputación, en lo que respecta al daño causado, que no se probó ninguno de los elementos constitutivos del mismo; y que se cometió un

error al considerar la Contraloría General de la República que EMDISALUD al no adelantar el proceso contractual núm. 27807 de 2011 con Servicios Cardiológicos del Llano el 1 de enero de 2011 no estableció convenio con otra IPS para suplir el servicio; lo que para la parte actora no fue cierto y que así se demostró pero no fue entendido así por la accionada, ya que Emdisalud contrató con el Hospital de Yopal E.S.E y con la Clínica Medilaser S.A. el mismo servicio de atención en la ciudad de Yopal para no afectar los servicios y derechos de la población afiliada.

### **PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico consiste en establecer si la acción de tutela es o no procedente para dejar provisionalmente sin efecto el fallo de responsabilidad fiscal núm. 0026 del 11 de diciembre de 2013, el auto núm. 102 de 6 de febrero de 2014 mediante el cual resolvió el recurso de reposición confirmando el fallo de responsabilidad fiscal y el auto núm. 000 356 de 7 de abril de 2014 que resolvió el grado jurisdiccional de consulta, proferidos por la Contraloría General de la República.

**MARCO TEÓRICO.** Esta Corporación, previo a resolverlo, traerá a colación apartes de una sentencia del Consejo de Estado<sup>1</sup> que recoge el pronunciamiento hecho de la Corte Constitucional sobre la viabilidad de la acción de tutela cuando hay de por medio juicios de responsabilidad fiscal; en ella se expuso:

*"(...) Para resolver el problema jurídico planteado, se estima necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones contenidas en la sentencia T-151 de 2013 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, en las que se reitera el carácter restringido de la acción de tutela para controvertir decisiones proferidas en procesos de responsabilidad fiscal, en atención a la existencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011, para revisar la legalidad de dichas decisiones y conjurar de manera efectiva las situaciones de riesgo o vulneración de derechos fundamentales con ocasión de aquéllas:*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. 26 de junio de 2014. Rad.: 25000-23-36-000-2014-00430-01(AC). Actor: Fiduciaria Petrolera S.A. - Fidupetrol S.A. Demandado: Contraloría General De La República y O.

<sup>2</sup> M.P. Alexei Julio Estrada.

"9.- Si bien esta Corporación ha reconocido de manera reiterada el deber constitucional por parte de la Contraloría General de la República, así como de las contralorías municipales y departamentales de respetar y garantizar el debido proceso del imputado en un juicio de responsabilidad fiscal, ha señalado, asimismo, **que la protección de los derechos fundamentales que se consideren desconocidos en el marco de un proceso de esta naturaleza, debe ser perseguida mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, mecanismo idóneo y eficaz para tal fin, más aún si se tiene en cuenta que en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda.**

**Al respecto esta Corte, en varias oportunidades, ha precisado que la suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado<sup>3</sup>.**

En efecto, el legislador, al reglamentar el mecanismo de la suspensión provisional, ha buscado ofrecer a los particulares un medio eficaz y oportuno, que se materialice desde la admisión misma de la demanda, para evitar que sus derechos sean vulnerados de manera flagrante por la administración. Empero, en ciertos eventos esa circunstancia no resulta incompatible con la acción de tutela, cuando ella se utiliza como mecanismo transitorio según lo ha explicado la propia Corte Constitucional en los siguientes términos:

"En relación con la compatibilidad entre la acción de tutela y las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional del acto administrativo, se exponen las siguientes consideraciones: 1) Procede la tutela como mecanismo definitivo, **cuando la persona afectada en su derecho fundamental no cuenta con acción contenciosa administrativa. También, en el evento de que no sea posible a través de la acción contenciosa administrativa, controvertir la violación del derecho fundamental o dicha acción se revela insuficientemente idónea o ineficaz para la efectiva protección del derecho.** 2) Procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando el afectado en su derecho fundamental dispone de acción contenciosa **pero no procede la suspensión provisional.**"<sup>4</sup>

10.- En virtud de la anterior postura jurisprudencial que ha tomado como uno de los parámetros de procedibilidad de la acción de tutela, el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, dado el carácter de esta acción constitucional, las diferentes Salas de Revisión han declarado su improcedencia para controvertir decisiones adoptadas en el marco de procesos de responsabilidad fiscal. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias T-1031 de 2003 y T-871 de 2011. (...)

11.- Una vez aclarado que la acción de tutela no ha sido diseñada para sustituir los medios judiciales ordinarios,<sup>5</sup> tales como la acción de nulidad y

<sup>3</sup> Ver por ejemplo: sentencias T-533 de 1998 y T-640 de 1996 y T-127 de 2001.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997.

<sup>5</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-408 de 2002, T-432 de 2002, SU-646 de 1999 y T-007 de 1992.

*restablecimiento del derecho, cuando se pretende cuestionar un fallo de responsabilidad fiscal, pasa la Corte a estudiar si en esta oportunidad puede ser utilizada transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable.*

*12.- En relación con el concepto de perjuicio irremediable, la Corte ha señalado que éste no es susceptible de una definición legal o reglamentaria, porque se trata de un “concepto abierto” que debe ser precisado por el juez en cada caso concreto,<sup>6</sup> y a su vez permite al funcionario judicial “darle contenido y sentido a su tarea de protección efectiva de los derechos fundamentales y ser el punto de confluencia del derecho y la realidad, de cuya adecuada interrelación depende la justicia de su decisión.”<sup>7</sup>*

*Por lo tanto es el juez de tutela en cada caso concreto el que debe apreciar si de las circunstancias fácticas que dan origen a la acción es posible deducir o no la existencia de un perjuicio irremediable. No obstante, esta Corporación en diversas oportunidades ha intentado precisar el alcance de la figura mediante la definición de los elementos que la configuran.*

*Un esfuerzo notable en ese sentido lo constituye la sentencia T-225 de 1993. En esa oportunidad consignó los siguientes elementos, que deben estar presentes, de manera concurrente, para que se configure el perjuicio irremediable: i) la inminencia, la cual exige medidas inmediatas; ii) la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente; y iii) la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.*

*Así, la sentencia en comento dispuso que la “amenaza [...] no [es] la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral”.<sup>8</sup>*

*Esta caracterización del perjuicio irremediable, que gravita en torno a su inminencia, gravedad y urgencia, ha sido reiterada en numerosas oportunidades por distintas salas de revisión,<sup>9</sup> sin embargo, como antes se*

---

<sup>6</sup> Eso sostuvo esta Corporación en la sentencia C-531 de 1993 mediante la cual declaró la inexecutable del inciso segundo del numeral primero del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, precepto que definía el perjuicio irremediable como aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización.

<sup>7</sup> Sentencia C-531 de 1993.

<sup>8</sup> Sentencia T-225 de 1993.

<sup>9</sup> Por ejemplo en la sentencia T-1316 de 2001 se definen las características del perjuicio irremediable en los siguientes términos: “En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.

Así mismo, en la sentencia T-719 de 2003 se sostiene: “La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que para efectos de esta disposición, únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o

sostuvo, en cada caso concreto debe el juez de tutela ponderar si los anteriores elementos caracterizadores del perjuicio irremediable están presentes.

13.- En relación con el perjuicio irremediable que puede padecer una persona ante la decisión adoptada por un órgano de control, es conveniente traer a colación la sentencia T- 451 de 2010, en la cual se señaló lo siguiente:

**“[E]l perjuicio irremediable provendría de la sanción disciplinaria impuesta al actor por la Procuraduría General de la Nación, consistente en 30 días de suspensión. Mas la mencionada sanción disciplinaria no puede considerarse, en sí misma, como un perjuicio irremediable. De lo contrario, se estaría aceptando que todas las sanciones disciplinarias podrían ser objeto de la acción de tutela, con lo cual la justicia constitucional usurparía la función de la jurisdicción contencioso administrativa de revisar los actos administrativos de orden disciplinario.”**

Es preciso en este punto señalar que **existe una consolidada línea jurisprudencial en relación con la improcedencia de la acción de tutela contra decisiones adoptadas por órganos de control, pues la sola imposición de una sanción de la Procuraduría o la declaratoria de responsabilidad fiscal por la Contraloría, no implica per se la existencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual las presuntas irregularidades que se cometan dentro de estos procesos las debe conocer la jurisdicción contencioso administrativa.** Por ejemplo, en la sentencia T-193 de 2007, la Corte resaltó en el caso concreto lo siguiente:

(...)

En la misma línea, esta Corporación ha considerado improcedente el amparo invocado por diferentes ciudadanos, como en las sentencias T-161 de 2009 y T- 610 de 2010, esta última por la presunta vulneración del derecho al debido proceso dentro de un juicio en el que el accionante fue declarado fiscalmente responsable, por no acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable, frente a lo cual la Sala de Revisión reiteró que **“existe otra vía judicial idónea para rebatir todos y cada uno de los argumentos de hecho y de derecho alegados por el peticionario, cual es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en cuyo curso, además, se puede solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos proferidos por la Contraloría Distrital de Bogotá”, sin que hubiese evidenciado la ocurrencia de un perjuicio irremediable que justificara la adopción de un amparo transitorio.**

14.- Es de anotar que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –**Ley 1437 de 2011**- **contempla la posibilidad de que el juez o magistrado ponente adopte las medidas cautelares con el fin de proteger y garantizar, de manera provisional, lo que se busca amparar o el objeto del proceso.** No obstante, se exige que el accionante solicite y sustente la necesidad de su decreto, de manera adecuada y suficiente, sin que la misma pueda operar de manera automática u oficiosa.<sup>10</sup>

---

interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable”.

<sup>10</sup> El artículo 229 del nuevo Código, dispone expresamente: **“Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el

*En casos como el que en esta oportunidad se analiza, es perfectamente viable solicitar una de estas medidas, pues dentro de las que contempla esta nueva codificación, se encuentran:*

*“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”<sup>11</sup>.”*  
(Destacado y subrayado fuera de texto).

De la anterior jurisprudencia se enfatiza que la H. Corte Constitucional ha precisado que el medio de control y nulidad del restablecimiento del derecho y la solicitud de medidas cautelares, como la suspensión de los actos administrativos controvertidos, que pueden realizarse desde la presentación de la demanda, constituyen un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados por las decisiones adoptadas en el trámite de un proceso de responsabilidad fiscal, tanto así que en algunos de los apartes antes transcritos se indica que la acción de tutela

---

*auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. // La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento. // **Parágrafo.** Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.*

<sup>11</sup> Las medidas que establece el artículo 230 del nuevo Código son: “**Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerable 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. // **Parágrafo.** Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.

solo sería procedente contra dichas decisiones cuando las mismas no pueden controvertirse eficazmente mediante el referido medio de control, o cuando no pueda solicitarse la suspensión provisional de la mismas, cosa que no ocurrió en el presente, tan así que el proceso contencioso ya inició y la solicitud de suspensión provisional ya se produjo pero con decisión adversa.

Así las cosas, para el presente caso, vemos que la accionante ha seguido todo el procedimiento conforme a la ley, adelantó su proceso fiscal, repuso el acto que terminó con el fallo sancionatorio, se surtió la respectiva consulta, interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitó la suspensión de los actos controvertidos; hasta aquí, ha actuado con todos los mecanismos de defensa de conformidad con las disposiciones legales.

Pero con la interposición de la presente acción de tutela resquebraja el ordenamiento jurídico que, como ya se dijo, teniendo en cuenta el precedente transcrito, no es el mecanismo pertinente para controvertir los actos proferidos por la Contraloría General de la República y que terminaron con la sanción, salvo que se evite un perjuicio irremediable que para el caso no está demostrado, como pasa a exponerse:

El decir del apoderado judicial de la actora de que el perjuicio irremediable se prueba con la misma existencia del fallo de responsabilidad fiscal por haber sido expedido violando el debido proceso y que mientras no estén suspendidos los actos, la actora deba pagar la sanción para poder aspirar a ser candidata u ocupar un cargo de elección popular más el hecho de aparecer en los certificados de antecedentes fiscales y disciplinarios, carece de toda lógica, porque ese fallo fiscal y esos reportes no constituyen la ocurrencia del perjuicio, en ningún momento se cumplen los requisitos para que este se dé:

1. Respecto a la inminencia. Se pregunta la Corporación ¿Consiste en no poder optar por un cargo público al estar inhabilitada por haber sido encontrada responsable fiscalmente por autoridad competente por las irregularidades encontradas en la celebración de un contrato, que se deban adoptar medidas inmediatas para superar el actual estado de cosas? No, como bien lo dijo la accionada, el resultado del proceso fiscal es una consecuencia de su actuar cuando

estuvo como mandataria local de Yopal y hasta tanto los actos discutidos no sean judicialmente decretados nulos, sus efectos continuarán vigentes.

2. La urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente; una vez más ¿cuál es la urgencia y ese perjuicio inminente? ¿la de no poder ser candidata de su partido para ejercer un cargo público como el de aspirar por la gobernación de Casanare? no, pues si hasta el momento ha sido vencida en juicio, su decisión, hasta que no se desvirtúe lo contrario ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, goza de plena validez y los efectos adversos con relación a derechos políticos se neutralizan con el PAGO de la presunta obligación fiscal, con opción de reembolso si saca avante el control de legalidad; se reduce así la problemática a un simple asunto financiero, que carece de relevancia constitucional, salvo que se invoque y pruebe *ser persona en situación de especial vulnerabilidad*, lo cual no se visualiza en el presente caso.
3. La gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. El fallo de responsabilidad fiscal fue una decisión tomada a lo largo de todo un procedimiento (Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, entre otras), que como ya se advirtió, hasta tanto no se profiera decisión judicial que desvirtúe lo contrario, se deberá presumir que se fundó respetando el debido proceso; aún más, ya un juez de la República se pronunció sobre la suspensión de los actos en cuestión, encontrando por el momento y con lo obrante en el expediente que no es posible por ahora acceder a la medida cautelar; tal como lo dijo dicho funcionario “... *no se avizora en este momento primigenio del contencioso administrativo la pregonada violación de normas superiores, que pueda conllevar en este estadio a la adopción de la medida cautelar...es indispensable discernir ampliamente si se reunieron o no los requisitos para condenar en materia fiscal y si existió conducta dolosa o culposa de la hoy demandante...*”, por consiguiente, la parte actora no demostró la existencia de un perjuicio irremediable para conceder el amparo transitoriamente.

Otro punto de vista que pudiera dar lugar a la concesión del amparo sería que la decisión adoptada por el juez ordinario al desatar la medida cautelar violara flagrantemente el debido proceso, pero que al analizar la providencia no se avizora nada fuera de lo legal, en ella se afirmó que su interposición es factible (art. 230 CPACA), repasa cuáles son los requisitos para que proceda (art. 231 ibídem), trae jurisprudencia al caso sobre requisitos para su procedencia (C.E. prov. 13 de septiembre de 2012, rad. 11001-03-28-000-2012-00042-00), hace alusión al inciso 2º del artículo 229 del CPACA, que indica que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, trae a colación apartes de un auto proferido por este Tribunal cuando se ha pronunciado respecto a la solicitud de medidas cautelares (TAC. M.P. Néstor Trujillo González, auto 17 de julio de 2014, rad. 85001-3333-002-2013-00300-01, NRD, actor: José Humberto Hernández Garavito. Demandada: Contraloría General de la República) y con base en todo este marco teórico entró a pronunciarse al caso en concreto como se plasmó en apartes ya transcritos en esta sentencia, para concluir que no era posible acceder a la solicitud de medida cautelar pretendida.

Desde luego es pertinente advertir que la breve acotación que antecede se incorpora en virtud de los deberes de *garante de derechos fundamentales* (art. 103 CPACA), pues ni se atacó la decisión judicial, ni se dirigió contra el juez, ni ese funcionario está procesalmente vinculado.

Ahora bien, como es bien sabido la acción de tutela no fue instituida para desatender el ordenamiento jurídico, que para el caso está contenido en el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ni para crear mecanismos paralelos a los que consagra la ley en las distintas jurisdicciones, a fin de que las personas puedan obtener la definición y protección de sus derechos, por ello cuando los accionantes tienen la oportunidad de hacer efectivos sus derechos por los medios judiciales ordinarios, no pueden acudir a este mecanismo extraordinario.

Para la Corporación es claro que el auto que negó la medida cautelar no tiene recurso de apelación y la solicitud de amparo aquí deprecada no puede convertirse en la segunda instancia de tal decisión.

Ahora bien, si acudimos a la literalidad del artículo 233 del CPACA “procedimiento para la adopción de las medidas cautelares”

