



República de Colombia  
Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**

Arauca, Arauca, diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicado No. : 81 001 2339 000 2017 00103 00  
Demandante : Gustavo Iván Rivera Mariño  
Demandado : Departamento de Arauca  
Medio de control : Controversias contractuales  
Auto : Resuelve solicitud medida cautelar

Decide el Despacho la solicitud de medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, solicitada por la parte demandante (fls. 2-4, c.02).

**1. La solicitud.** Gustavo Iván Rivera Mariño en su condición de integrante del Consorcio Aguas Araucanas, solicita la suspensión provisional de las Resoluciones No. 2360 de 2015, 4453 de 2015, 0407 del 2015, y 0861 de 2015, por medio de las cuales el Departamento de Arauca liquidó unilateralmente el contrato de consultoría No. 065 de 2011, declaró el incumplimiento parcial del contrato y la ocurrencia del siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo de dicho contrato, respectivamente.

Al respecto sostiene que la solicitud se presenta como una medida conservativa, al procurar mantener el *statu quo* previo a las decisiones impugnadas, evitando que las mismas se vuelvan irreversibles y que los efectos de una sentencia favorable sean insustanciales.

Argumenta que tal como se explicó en los fundamentos legales de la demanda y concepto de la violación, el Departamento de Arauca actuó de manera ligera y sin valorar las pruebas aportadas en el trámite administrativo; además las Resoluciones 2360 de 2015 y 4453 de 2015 se fundaron en hechos falsos, aspecto que se demuestra con los documentos que hacen parte del archivo contractual.

En consecuencia solicita que se acceda al decreto de la medida, añadiendo que está dispuesto a cubrir la caución que se señale para el efecto.

**2. Respuesta de la parte demandada.** Dentro del término de traslado, el Departamento de Arauca se pronunció sobre la solicitud de suspensión de los actos demandados (fls. 11-20 c.02), oponiéndose a su decreto, por considerar que la petición carece de pruebas lo que impide un estudio de la misma, en tanto no se puede ofrecer una respuesta favorable con la mera manifestación de una transgresión al debido proceso o falsa motivación, que a la final se pueden desvirtuar en el curso de proceso.

Resalta que los actos administrativos se presumen legales y ajustados al ordenamiento jurídico, salvo que mediante sentencia judicial se diga lo contrario, y sostiene que dentro del caso las decisiones administrativas preservaron los principios de legalidad y transparencia prescritos en la Ley 80 de 1993 y normas reglamentarias, garantizándose el debido proceso y defensa.



Rad. No. 81001 2339 000 2017 00103 01  
 Gustavo Iván Rivera Mariño  
 Controversias contractuales  
 Auto Interlocutorio

### CONSIDERACIONES

**1.** La suspensión provisional de los actos administrativos, es una medida cautelar prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y regulada en el artículo 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

De acuerdo con lo previsto en los artículos 229 y 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, podrá solicitarse la suspensión provisional de los efectos de dicho acto: (i) antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda, o (ii) con posterioridad, en cualquier estado del proceso.

De manera general, las medidas cautelares –bien sean preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión- deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (art. 230 del CPACA); particularmente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá cuando la violación de las normas invocadas por la parte demandante se establezca: (i) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o (ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Esa misma norma dispone que cuando se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

Establece así mismo el numeral 4 del artículo 231 del CPACA que para decretar la medida cautelar deben cumplirse alguna de estas condiciones: (i) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable; o (ii) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

La Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>1</sup> de forma pedagógica ha precisado cuáles son los requisitos formales y sustanciales que debe cumplir una solicitud de medida cautelar negativa:

CUADRO N° 2	
REQUISITOS FORMALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO -Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios-.– LEY 1437 DE 2011-	
1	<b>TIPO DE PROCESO</b> Declarativo
2	<b>IMPULSO</b> Solicitud de parte (sustentada en la demanda o escrito separado)
3	<b>OPORTUNIDAD</b> De urgencia, con la demanda ó en cualquier etapa del proceso.

(...)

<sup>1</sup> CE. Secc. II, Subsecc. B. Providencia del 29 de noviembre de 2016. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Exp. 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12).



Rad. No. 81001 2339 000 2017 00103 01  
Gustavo Iván Rivera Mariño  
Controversias contractuales  
Auto Interlocutorio

CUADRO N° 3		
REQUISITOS MATERIALES PARA EL DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO - Cuando en la demanda se solicita la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios- - LEY 1437 DE 2011-		
1	ESPECIALES	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que exista una <b>vulneración de las normas superiores invocadas</b> -por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud- (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011).</li> <li>2. Que se pruebe al menos sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).</li> </ol>
2	COMUNES	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).</li> <li>4. Que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).</li> </ol>

Refiriéndose a estos requisitos sustanciales o materiales, la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>2</sup> precisó:

"De acuerdo con lo anterior, hay lugar a decretar la medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo cuando los siguientes requisitos sustanciales sean cumplidos, a cabalidad: a) se verifique -al menos transitoriamente- una violación de la normatividad constitucional o legal invocada como fundamento de la demanda o del proveimiento por parte del acto censurado (*fumus boni iuris*); y, b) en los casos que se pretenda el restablecimiento del derecho con indemnización de perjuicios, se tendrá que acreditar la existencia sumaria del menoscabo que justifique la toma de medidas para evitar la prolongación de tal afectación (*periculum in mora*).

Resulta innegable entonces que el examen anterior supone no solo una revisión formal sino un minucioso análisis de los elementos de procedencia establecidos en función de la finalidad de la medida, que es el amparo preliminar y preventivo de los derechos del ciudadano que acude a la administración cuando se advierte un quebranto, lo que de ninguna manera implica prejuzgamiento como bien lo precisa el artículo 229 del C.P.A.C.A.<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> CE. Secc. III. Subsecc. B. Providencia del 21 de junio de 2017. MP. Danilo Rojas Betancourth. Exp. 56550.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 16 de mayo de 2014, rad.11001032400020130044100, C.P. Guillermo Vargas Ayala: "De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite". Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha sido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia".



Rad. No. 81001 2339 000 2017 00103 01  
Gustavo Iván Rivera Mariño  
Controversias contractuales  
Auto Interlocutorio

Corresponde así al Despacho analizar si en el presente caso concurren los anteriores requisitos, siendo necesario destacar que de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 229 del CPACA *"la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"*.

**2.** En el momento mismo de la presentación de la demanda, y por escrito separado, Gustavo Iván Rivera Mariño solicitó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos impugnados, por medio de los cuales el Departamento de Arauca declaró el incumplimiento del contrato de consultoría No. 065 de 2011, declaró el siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo y procedió a liquidar unilateralmente la relación negocial. Ello significa que la solicitud se presentó debidamente sustentada en la oportunidad prevista en el artículo 229 del CPACA.

Se trata entonces de la solicitud de una medida cautelar de carácter suspensivo, frente a la cual deberá evidenciarse la violación de las normas superiores invocadas, bien por la confrontación de tales normas con los actos administrativos demandados, o con las pruebas aportadas con la solicitud.

**2.1.** En lo que se relaciona con los requisitos comunes, encuentra el Despacho que la medida cautelar solicitada (suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados) sí guarda relación directa con las pretensiones de la demanda, en las que se persigue la declaratoria de nulidad de tales actos administrativos proferidos por el Departamento de Arauca.

No obstante, es pertinente resaltar que si bien el demandante afirma que los actos impugnados quebrantan el debido proceso y fueron expedidos con falsa motivación; esa simple afirmación resulta insuficiente para establecer en este momento procesal la necesidad de la medida cautelar para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, ya que la mera declaración de la presunta afectación no permite *per se* evidenciar la vulneración de las normas superiores invocadas.

Vale decir, aunque la medida cautelar pedida sí guarda relación directa con las pretensiones de la demanda, no se evidencia su necesidad para garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

**2.2.** Aunado a lo anterior, encuentra el Despacho que en la solicitud de la medida cautelar, el demandante no acreditó –ni aun sumariamente– la existencia de los perjuicios que los actos le pueden ocasionar. Ni siquiera en el texto de la medida se relataron los mismos, siendo un requisito sustancial siempre que en la demanda se persiga el restablecimiento del derecho –como en efecto acontece en este caso, en cuyas pretensiones se solicita se le exonere del pago impuesto por el Departamento de Arauca mediante la Resolución 2360 de 2015, en cuantía de \$1.085.769.077,45, por concepto de anticipo sin amortizar (ver estimación razonada de la cuantía de la demanda), máxime cuando este concepto fue amparado a través de póliza de seguro, tomada precisamente para cubrir contingencias como éstas y dejar a salvo al tomador del pago total del perjuicio que eventualmente se le ocasionase al contratante–.

Significa lo expuesto que no se satisfacen los requisitos legales para la procedencia del decreto de la medida cautelar, en tanto no se evidencia la apariencia de un buen derecho,



Rad. No. 81001 2339 000 2017 00103 01  
Gustavo Iván Rivera Mariño  
Controversias contractuales  
Auto Interlocutorio

ni el peligro que correría el contratista (demandante) por el tiempo que tome el trámite del proceso hasta el juzgamiento de las decisiones del contratante.

En efecto, luego del análisis de los actos demandados y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, y del estudio de las pruebas arrojadas al proceso, el Despacho destaca que en esta incipiente etapa procesal no se dan los elementos que hagan procedente la declaratoria de la medida cautelar de suspensión solicitada.

En consecuencia, el Despacho,

#### RESUELVE

**ÚNICO. NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones No. 2360 de 2015, 4453 de 2015, 0407 del 2015, y 0861 de 2015, por medio de las cuales el Departamento de Arauca liquidó unilateralmente el contrato de consultoría No. 065 de 2011, declaró el incumplimiento parcial del contrato y la ocurrencia del siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo de dicho contrato, respectivamente, cuya nulidad se solicita en el *sub lite*, por las razones expuestas en la parte motiva.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada