



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticuatro (24) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Radicación No: 15001333301220190014400**  
**Demandante: NESTOR ALFREDO BARRERA MORA**  
**Demandados: CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ – GERENCIA DEPARTAMENTAL DE BOYACA**

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial del 28 de mayo de 2021, poniendo en conocimiento que venció el término de traslado. Para proveer lo pertinente.

En virtud del informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

**I. De la solicitud de medida cautelar:**

El apoderado de la parte actora, mediante escrito visible a folio 20 del cuaderno de medidas cautelares solicita se decrete como medida cautelar la suspensión provisional del fallo de responsabilidad fiscal No. 08 del 26 de mayo de 2016, teniendo en cuenta los siguientes motivos:

.- Que el día 26 de junio de 2014, el demandante fue desvinculado del SENA mediante un acto arbitrario de persecución, acoso laboral y abuso de autoridad por parte del Director ( E ) del SENA de la época, Dr. Arturo Fernando Rojas Rojas, mediante Resolución No. 1261 del 20 de junio de 2014 por la cual se le declara insubsistente en el cargo de Director Regional de Boyacá.

.- Que producto de una acción de tutela emitida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que data del 26 de agosto de 2016, actualmente ejerce el cargo, no obstante, dicha decisión, lo conminó a instaurar Demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dentro de los 4 meses siguientes.

.- Que en cumplimiento de la orden judicial en sede de tutela, se ha mantenido en el cargo, no obstante las presiones que continúan y las investigaciones disciplinarias internas que se adelantan en su contra, y el acoso de la organización sindical Sindesena, por más de 7 años.

.- Que producto del acoso del sindicato, se han iniciado investigaciones fiscales por quejas infundadas, que incluyen el fallo objeto de estudio en este proceso.

.- Que la solicitud de suspensión provisional tiene como objetivo principal evitar daños irremediables y perjuicios irreparables, tales como: i) al no suspenderse el fallo de responsabilidad fiscal, el SENA encontraría motivo para la

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001333301220190014400  
Demandante: NESTRO ALFREDO BARRERA MORA  
Demandados: CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ

desvinculación del demandante y así poder burlar el fallo de tutela que hoy lo ampara y la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que hoy se tramita ante el Tribunal Administrativo de Boyacá. ii) se negaría el derecho al estudio de los tres hijos del demandante; Sergio Nicolás, estudiante de Administración de Empresas de la UPTC, Juliana Alejandra, estudiante de la Escuela Militar de Cadetes, como cadete de la Escuela, y María Camila, estudiante del grado 9 del Colegio la presentación de Tunja, y quienes dependen totalmente del sueldo que devenga del SENA el demandante; iii) Se les negaría el derecho fundamental a la salud de los hijos, ya que están vinculados al servicio médico del SENA; iv) También sería un daño irremediable para el demandante ya que hoy posee deudas con Davivienda, que no podría pagar, pues son cuotas de \$ 1.798.000 mensuales; v) Se le estaría negando el derecho al demandante a la movilidad y el de toda su familia, ya que la Contraloría tiene hoy embargado y con un posible remate, el único medio de locomoción que permite movilizar a sus hijos a sitios de estudio y al trabajo de su esposa, como es la camioneta Chevrolet captiva 2011.

De otra parte, como fundamentos de derecho de las pretensiones, alegó el peticionario de la medida cautelar, que se le vulneraron desde el mismo momento de la apertura de la investigación fiscal, el debido proceso, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, por lo siguiente:

- i) Que se le tuvo en cuenta en la apertura del proceso una norma derogada, como lo es la Resolución 0668 de 2005 y no la Ley 1474 de 2011 vigente desde el 12 de julio de 2011, para lo concerniente a la supervisión e interventoría, pero si se utilizó dicha ley para la imputación y posterior fallo.
- ii) Que se le negó la solicitud de acumulación de los procesos que se adelantaba en su contra.
- iii) Que se le está endilgando responsabilidad fiscal por el hecho del nombramiento de un supervisor del contrato No. 330 de 2011, ocurrido en diciembre de 2011, pero el hecho generador realmente es la pérdida o hurto de los elementos ocurridos en el mes de septiembre de 2012, donde el que era ordenador del gasto y que no fue informado por parte del supervisor del contrato en mención.
- iv) Que nunca existió una valoración real e imparcial de las pruebas presentadas.
- v) Que nunca se vinculó al Almacenista de la época Henry Ortiz Valderrama, si era el encargado de la custodia y maneja de los elementos del centro minero.
- vi) Que se negó la solicitud de nulidad y recurso de reposición y nunca se permitió presentar recurso de apelación, sin una argumentación apegada a la norma legal.
- vii) Que en todo el proceso investigativo, de acusación y juzgamiento y resolución de peticiones y recursos han sido los mismos funcionarios de la entidad los que conocen y sustancian, sin que ello dé seguridad jurídica
- viii) Que la entidad no ha sido parcial, y se ha sentido perseguido sin motivo alguno, señalando que tal vez son presionados por la misma organización sindical SINDESENA, o tal vez por algunos intereses políticos.

## **1.2. De la Oposición**

Del escrito de medida cautelar, mediante auto del veinticuatro (24) de septiembre de 2020, se ordenó correr traslado a la entidad demandada (fl.36-37C.M.); no obstante, como se dispuso su notificación de manera simultánea con el auto admisorio de la demanda, y la demanda fue reformada y admitida con auto del 29 de abril de 2021 (fl. 99 -100), se dispuso dar cumplimiento mediante traslado que corrió entre el 21 y el 27 de mayo de 2021 (fl. 45 CMC); sin que en esta oportunidad procesal la parte contraria, hubiese realizado manifestación alguna.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. DEL MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se suscitó un cambio frente al decreto de las medidas cautelares en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales pueden solicitarse en cualquier estado del proceso, incluyendo la segunda instancia, teniendo como finalidad proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, buscando con ello la mayor eficiencia judicial en aras de la efectividad del derecho sustancial, sin que ello signifique prejuzgamiento.

Así las cosas, vale la pena recordar que el artículo 230 del CPACA, dispone las clases de medidas cautelares, entre ellas, medidas de suspensión, que consisten en la suspensión provisional de los efectos del respectivo acto administrativo, así como la suspensión de cualquier tipo de procedimiento o actuación de carácter administrativo.

Conforme lo anterior, el artículo 231 *ibidem*, respecto de los requisitos para decretar las medidas cautelares señala:

*"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos 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 ese orden de ideas, es procedente decretar la suspensión cuando se reúnan los requisitos indicados en cita, por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda, cuando esa 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.

Ahora bien, respecto a los requisitos necesarios para la suspensión de los actos administrativos, resulta necesario señalar que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 29 de

noviembre de 2016, al estudiar una solicitud de medida cautelar de suspensión provisional señaló como requisitos para la adopción de la medida en comento los siguientes:

- i) Que sea solicitada en la demanda, o en escrito separado de los actos administrativos,**
- ii) que sea solicitada en proceso contra actos administrativos definitivos, pues se está en presencia de pretensiones de nulidad o de nulidad con restablecimiento del derecho,**
- iii) que la causal sea la de violación de las normas invocadas por el demandante,**
- iv) que la procedencia de la medida surja de la confrontación del acto acusado con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud,**
- v) que sea demostrada al menos sumariamente la existencia del daño cuando a la nulidad se acumule la pretensión de restablecimiento del derecho.**

Así las cosas, la parte actora quien solicitó la suspensión provisional, debe confrontar el acto administrativo con las normas superiores y así emerger como procedente la medida cautelar, cuya finalidad es suspender el cumplimiento o los efectos que produce la decisión contenida en el acto administrativo demandado, siempre que la parte interesada la justifique en debida forma.

## **2. CASO CONCRETO**

De lo expuesto en la solicitud de medida cautelar, corresponde a este estrado judicial determinar si es procedente decretar la suspensión provisional del fallo de responsabilidad No. 08 del 24 de mayo de 2016, adelantado por la Contraloría General de Boyacá contra el señor NESTOR ALFREDO BARRERA MORA.

Esta instancia judicial precisará que al no estar demostrados plenamente los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., no es dable acceder a la suspensión provisional del acto acusado. Las razones son las siguientes:

El demandante estimó que los derechos fundamentales invocados fueron vulnerados en todo el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en su contra; sin embargo, para esta instancia, no es suficiente dicha invocación, en la medida que el proceso adelantado está fundado en un procedimiento reglado, y por tanto, se requiere de la realización de un análisis interpretativo del marco legal aplicado, el cual no está estrictamente determinado en las razones de suspensión; es decir, el demandante no citó o expuso cuáles eran aquellas normas frente a las cuales debía realizarse la respectiva confrontación, ejercicio más que necesario para concluir si existe o no violación del ordenamiento jurídico.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001333301220190014400  
Demandante: NESTRO ALFREDO BARRERA MORA  
Demandados: CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ

En referencia a la carga procesal que impone a la parte demandante sustentar jurídicamente la solicitud de suspensión provisional sostuvo el Consejo de Estado en auto del 31 de octubre de 2018, lo siguiente<sup>1</sup>:

*"Para resolver se considera que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la presunta violación del ordenamiento jurídico que propone el demandante.*

*La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.*

*Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo el Despacho en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:*

*"En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas **a solicitud de parte debidamente sustentada**, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

*Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.*

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión "procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" contenida en artículo 231 Ibídem, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disímiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.*

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL", que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.*

*En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 31 de octubre de 2018, CP. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 11001 0324 000 2015 00516 00.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001333301220190014400  
Demandante: NESTRO ALFREDO BARRERA MORA  
Demandados: CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ

*Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.*

*Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia<sup>2</sup> y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.*

*A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior". (Subrayas del Despacho).*

En este orden de ideas, esta instancia no aprecia de manera clara, directa, flagrante y diáfana la infracción invocada en el escrito de suspensión provisional del acto administrativo enunciado, pues entre otras razones, es evidente que si bien la solicitud de medida cautelar se propuso dentro del mismo escrito de la demanda, la medida cautelar se advierte en un capítulo aparte, en el que se pregona solo la vulneración de normas de rango constitucional, razón por la cual se procederá negar la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo, fallo con Responsabilidad Fiscal No. 08 del 24 de mayo de 2016, adelantado por la Contraloría General de Boyacá contra el demandante, por no cumplirse los requisitos mínimos de procedencia de conformidad con lo ordenado en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, se concluye que corresponde en la sentencia que en derecho se profiera, determinar si el auto – fallo con Responsabilidad Fiscal No. 08 de 24 de mayo de 2016, trasgredió o no, las garantías constitucionales y legales correspondientes, según el análisis que realice el despacho previa valoración de las pruebas obrantes en el expediente.

Por lo expuesto, **el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DEL CIRCUITO DE TUNJA,**

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO. NEGAR** la solicitud de medida cautelar elevada por el apoderado del señor NESTOR ALFREDO BARRERA MORA, consistente en SUSPENDER PROVISIONALMENTE toda clase de actuación, efecto y ejecución de auto – fallo con Responsabilidad Fiscal No. 08 de 24 de mayo de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- Se EXHORTA** a los sujetos procesales que los memoriales, escritos y/o documentos que deban ser allegados y se refieran al presente proceso,

---

<sup>2</sup> En ese sentido el artículo 103 inciso 4 de la Ley 1437 de 2011 dispone. "Artículo 103: (...) Quien acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este código."

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación No: 15001333301220190014400  
Demandante: NESTRO ALFREDO BARRERA MORA  
Demandados: CONTRALORIA GENERAL DE BOYACÁ

deberán ser enviados a la dirección electrónica:  
[correspondenciajadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correspondenciajadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**TERCERO.-** En firme la presente decisión continúese con el trámite del proceso.

El presente auto es notificado en estado No. 33, de hoy, 25 de junio de 2021

### **Notifíquese y Cúmplase**

**DEYNA JOHANA BELTRÁN GONZÁLEZ  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**DEYNA JOHANA BELTRAN GONZALEZ  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

**05037524d79a6a4abf4299627199427c6df3f12f0a35c6a58486a93375  
18278f**

Documento generado en 23/06/2021 09:07:21 AM

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