



Arauca, Arauca, siete (7) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**RADICADO:** 81-001-33-31-001-2016-00401-00  
**DEMANDANTES:** FREDDY FORERO REQUINIVA  
**DEMANDADOS:** CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En el presente medio de control, el demandante presentó medida cautelar<sup>1</sup>, de la cual se ordenó y corrió el traslado pertinente<sup>2</sup>, con pronunciamiento en tiempo de la parte demandada.

Vencido el traslado, las diligencias ingresaron al despacho para emitir un pronunciamiento frente a la medida cautelar, sin embargo, el verificar el propósito de la misma, se hizo necesario requerir a la Contraloría General de la República, para que remitiera información relacionada con el proceso de cobro coactivo que, que se haya adelantado contra quien en éste medio de control funge como demandante; dicha orden se impartió en la providencia de fecha nueve (9) de mayo de 2018 y se obtuvo respuesta que obra a folios 36-38.

#### ANTECEDENTES

El señor FREDDY FORERO REQUINIVA instauró demanda en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el objeto que se decrete la nulidad absoluta, del "Fallo 00006 de 06 de octubre de 2015, emitido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80813-064-302-2014-01947, en el expediente No. 80813-064-302, por el Contralor Delegado para investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la Republica. (...)";<sup>3</sup> "Acto de 06 de mayo de 2016 (ord-80112-0304) suscrito por el señor Contralor General de La Republica. (...)";<sup>4</sup>

Dentro de las pretensiones de la demanda incluyó en los numerales 6, 7 y 8 solicitud para que se decreten medidas cautelares, con los siguientes propósitos:

*"6.-Que se declare la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos producidos por los actos administrativos de índole particular y concreto demandados, que me han afectado ostensiblemente, petición que se ajusta a lo señalado en el artículo 229 y siguientes del CPACA.*

*7.- En el evento en que no se acepte por parte del señor Juez el anterior pedimento, solicito entonces, que se ordene no iniciar o dar por terminado el procedimiento o actuación administrativa de jurisdicción coactiva o ejecución para cobro de deudas fiscales que se pretenda seguir en mi contra, incluyendo el levantamiento de las medidas cautelares que se hagan o logren decretar, con ocasión de la vigencia y ejecutoria de los dos actos administrativos demandados (...)*

<sup>1</sup> Folio, 8; 43-45 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>2</sup> Folio, 2 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>3</sup> Folio, 2 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio, 7 del cuaderno 1.

8.-Como medida cautelar, se imparta la orden a la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, para que cumpla la obligación de hacer, consistente en adelantar los trámites administrativos para que LA COMPAÑIA DE SEGUROS LA PREVISORA -S.A., dé cumplimiento al contenido de las pólizas de manejo 1001888 de 14 de enero de 2008 y 1001438 de 2008, dentro del proceso de responsabilidad seguido en mi contra, por haber sido declarada la asegurada como tercero civilmente responsable.

(...)"

Los argumentos de la anterior solicitud, son los mismos que se expusieron para sustentar las pretensiones de la demanda de nulidad de los actos administrativos acusados y trae como referencia un pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejera Ponente, Martha Teresa Briceño de Valencia, radicado interno 21916 del 03 de agosto de 2016, en el que se precisan los eventos en que los ocurre la ejecutoria de los actos administrativos que fundamentan el trámite de cobro coactivo, así

"...

- Cuando contra dichos actos no procede recurso alguno.
- Cuando dichos recursos no se interponen o no se presentan en debida forma, dentro del término legal que corresponde.
- Cuando se renuncia expresamente a los recursos o se desiste de ellos, y,
- **Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se deciden en forma definitiva.**

(...)

La sala ha señalado que el último de los eventos transcritos contiene dos hipótesis distintas e inconfundibles.

La primera, que tratándose de actos administrativos susceptibles de los recursos propios de la vía gubernativa, debida y oportunamente interpuestos, y de los cuales el interesado no ha desistido, se entienden ejecutoriados una vez dichos recursos se deciden en forma definitiva.

Según esa regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decide los recursos interpuestos, siempre y cuando, el interesado no lo demanda ante la jurisdicción.

La segunda, que cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se entienden ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Así, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo impide que el mismo adquiera fuerza ejecutoria, porque ésta sólo sobrevendría cuando la jurisdicción decida de manera definitiva la respectiva demanda, en el sentido de acceder a la pretensión del acto. (...)"

Señaló el accionante, que existen serios elementos de juicio, para que se tome la alternativa de las medidas cautelares solicitadas.

Frente a la solicitud del accionante, la Contraloría General de la República como entidad demandada, presentó sus argumentos defensivos dentro del término previsto en el traslado, refiriéndose en principio a los artículos 229, 231 de la ley 1437 de 2011, en relación con su procedencia y los requisitos que la solicitud debe cumplir para que el Juez proceda a decretarla; concluye que al analizar la forma como fue encaminada por el demandante, ésta no lleva implícito el

propósito del proteger o garantizar el objeto de la pretensión de la demanda a través de una sentencia efectiva, y la razón es que la controversia del medio de control gira alrededor de la legalidad del acto administrativo que declaro responsable fiscalmente al hoy demandante, el cual fue emitido en cumplimiento de las funciones legales y constitucionales de la Contraloría General de la República y con ella no se generó tipo de inhabilidad, pero si lleva consigo consecuencias que deben imponerse, en acatamiento de lo normado en la ley 734 de 2001.

Argumentó, que siendo la protección de los efectos de una sentencia un requisito para que proceda la declaratoria de la suspensión provisional, ésta decisión debe surgir de la simple confrontación del acto demandado con las normas superiores sobre las cuales se predica su violación; señaló que realizada la referida confrontación en el asunto que se debate, no hay lugar a decretar la suspensión deprecada, por cuanto en la generación del acto acusado, se tuvieron en cuenta las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011. En lo que se refiere a la notificación personal<sup>3</sup>

Refiere que para el tiempo en que se llevó a cabo todo el trámite del proceso por responsabilidad fiscal en contra del actor, ya había entrado en vigencia la Ley 1437 de 2011, denominado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siendo entonces imperativa su aplicación por ser norma de orden público, tan es así que en artículo segundo se prevé que la primera parte de éste código se aplican a todos los organismos y entidades, y cuando en algunos procedimientos regulados en leyes especiales no se prevean situaciones particulares, sugiere que se apliquen las disposiciones de éste Código.

Precisamente, de acuerdo al artículo 106 de la ley en cita, el auto que resuelve el grado de consulta no se encuentra entre aquellos actos enlistados allí, y por tanto se desvirtúa el argumento del demandante en escrito de medida cautelar, respecto a la supuesta vulneración del debido proceso por una indebida notificación, y ratifica que Contraloría General de la Republica se sujetó a lo previsto en la Constitución y la Ley.

Manifestó además, que tampoco se observa que la medida de suspensión provisional solicitada se haya sustentado a través de un juicio de ponderación serio y responsable, que resulte de tal incidencia acceder a la medida de suspensión provisional, lo anterior en razón a que los efectos de los actos demandados se circunscriben o limitan única y exclusivamente respecto de los sujetos vinculados a la referida actuación administrativa declarativa de responsabilidad fiscal incluidos en los actos demandados.

Por lo anterior, solicitó la demandada, negar la petición de suspensión provisional del acto demandado, así como la suspensión del proceso de cobro coactivo que se tramite con base a éste, pues no se dan los presupuestos de hecho y de derecho para acceder al requerimiento del demandante.

Cabe resaltar que el demandante, allegó copia del auto 0322 del 4 de septiembre de 2018, por medio del cual se suspende el proceso de jurisdicción coactiva No. J-1650<sup>5</sup>, adelantado por el demandado.

<sup>5</sup> Folio, 43-48 del cuaderno de medida cautelares.

## CONSIDERACIONES

La Ley 1437 de 2011 regula el tema de medidas cautelares en el Capítulo XI, su objeto, según el artículo 229, es proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Dicha normativa establece que antes de notificar el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, el demandante puede presentar solicitud de medida cautelar y el juez deberá decretar aquellas que estime procedentes y necesarias para garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Para el efecto, el CPACA incluyó en su artículo 230 una amplia tipología de medidas cautelares, dentro de las cuales se encuentra la que con anterioridad había derogado el Decreto 01 de 1984, consistente en la suspensión provisional del acto administrativo demandado; la norma en mención consagra:

*"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:*

*(...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo".*

Por su parte, el artículo 231 ibídem, establece los requisitos para que proceda la aludida medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, así:

*"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. (...)".*

Así las cosas, para poder decretar la suspensión de los actos administrativos, se requiere no solamente realizar una confrontación de las normas invocadas como transgredidas, sino que también se deben estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de medida cautelar. Al respecto, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de analizar las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta las novedades que incluyó esta normativa y delimitando el alcance del estudio que debe realizar el Juez al momento de decidir sobre una solicitud de medida cautelar, así<sup>6</sup>:

*"Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se*

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUB SECCIÓN A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12).

*prescindió de la "manifiesta infracción" hasta allí vigente y se interpretó que, "la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"*<sup>7</sup>. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".

De este modo, se autoriza al Juez para que desde esta etapa procesal pueda "1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud exige un análisis del acto en relación con las normas invocadas como trasgredidas, y de las pruebas que se alleguen con la demanda"<sup>8</sup>. No obstante, para que pueda decretarse la medida, es importante que para el operador judicial surja la convicción de la trasgresión de las normas en ese estado del proceso, con los elementos que allí obran y sin desconocer que la valoración del fondo del asunto pertenece a la etapa de juzgamiento.

Es así, que como se había ventilado en el proveído anterior, al tener en cuenta lo previsto en el artículo 835 del Estatuto Tributario el cual indica:

*"Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción".*

Corolario de lo anterior, se tendrá en cuenta lo allegado con la solicitud de la medida cautelar, y la respuesta obtenida por solicitud del despacho, para iniciar el análisis y verificar si procede o no el decreto de la medida.

### **CASO CONCRETO.**

En el caso objeto de análisis, la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante se encamina en primer lugar a que el despacho **decrete la suspensión provisional de los efectos producidos por los actos administrativos de índole particular y concreto impartidos por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**, de no darse ésta, entonces solicita **que se ordene no iniciar o dar por terminado el procedimiento o actuación administrativa de jurisdicción coactiva o ejecución para cobro de deudas fiscales que se pretenda seguir en su contra, incluyendo el levantamiento de medidas cautelares que se hagan o logren decretar**; adicionalmente requirió al despacho para que ordene a entidad demandada, **para que cumpla la obligación de hacer, consistente**

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-0

00-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00066-00

**en adelantar los trámites administrativos para que LA COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA –S.A., dé cumplimiento al contenido de las pólizas de manejo 1001888 de 14 de enero de 2008 y 1001438 de 2008, dentro del proceso de responsabilidad en contra del demandante, en razón a que dicha aseguradora fue declarada civilmente responsable, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80813-064-302-2014-01947) decisión confirmada en grado de consulta mediante auto de fecha 6 de mayo de 2016 No. ORD-80112-0304, seguido en contra del actor.**

Ahora bien, al realizar una confrontación de los actos demandados junto a los motivos de la solicitud de medida cautelar, con las normas que se aducen como vulneradas, y la copia del auto 0322 del 4 de septiembre de 2018, en donde se ordenó la suspensión del proceso de jurisdicción coactiva No. J-1650<sup>9</sup> adelantado por el ente de control fiscal contra el demandante, se evidencia que las resoluciones sobre las cuales se pretende la suspensión de sus efectos, quedaron en firme el 11 de mayo de 2016 y se constituyeron en título ejecutivo, que conllevó al inicio del proceso de jurisdicción coactiva en contra del demandante, trámite que se encuentra lo suficientemente adelantado, al punto que se libró mandamiento de pago el día 12 de octubre de 2017 y posteriormente en auto del 28 de mayo de 2018, se ordenó seguir adelante con la ejecución, decisión que fue objeto de recurso de reposición y se resolvió el día 12 de julio de 2018, confirmado lo decidido en la providencia recurrida. Hasta esta última actuación, el procedimiento de cobro coactivo se encuentra en marcha, no obstante, el 29 de julio de 2018 se presentó solicitud de suspensión del mismo, en razón de haberse admitido la demanda de nulidad y restablecimiento contra los actos administrativos, sobre los cuales se solicita la medida en cuestión, petición que se resolvió el 04 de septiembre de 2018 y se dispuso en el numeral primero de la parte resolutive, "**suspender de manera formal el proceso de Jurisdicción Coactiva No.J-1650, (...)**" *negritas fuera de texto.*

Por lo anterior, no resultan suficientes los argumentos y pruebas presentados por el actor, en esta etapa primigenia del proceso, si con el acto demandado de nulidad absoluta del "*Fallo 00006 de 06 de octubre de 2015, emitido dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80813-064-302-2014-01947, en el expediente No. 80813-064-302, por el Contralor Delegado para investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la Republica. (...)*";<sup>10</sup> "*Acto de 06 de mayo de 2016(ord-80112-0304) suscrito por el señor Contralor General de La Republica. (...)*"<sup>11</sup>, que permitan acceder a la solicitud de la medida cautelar, incoada por el actor.

De esta manera, este operador jurídico, no logro encontrar una sola confrontación de las normas invocadas por el demandante para resolver la solicitud de medida cautelar, es así que no es procedente decretarla ya que debería entrar a efectuarse interpretaciones y consideraciones adicionales, y en esas condiciones el criterio de éste despacho, es que con las pruebas allegadas, no existe claridad en éste momento procesal, para identificar la existencia de alguna transgresión de las normas invocadas, y obrar de manera contraria podría provocar prejuzgamiento, aunado a lo anterior, la decisión de la Dirección de Jurisdicción Coactiva, del 04 de septiembre de 2008, de cierta manera comporta los mismos

<sup>9</sup> Folio, 43-48 del cuaderno de medida cautelares.

<sup>10</sup> Folio, 2 del cuaderno 1.

<sup>11</sup> Folio, 7 del cuaderno 1.

efectos que se lograría con la medida provisional relacionada en el numeral 7, visible a folio 8 del cuaderno principal, como quiera que al considerar en situación de prejudicialidad<sup>12</sup> la existencia del trámite de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho donde se demandan los actos que constituyen el título ejecutivo, necesariamente da lugar a que la suspensión del cobro coactivo, decretada por la entidad demandada, se prolongue hasta tanto la Jurisdicción Contencioso Administrativa tome las medidas a que haya lugar; en el presente asunto, es necesario agotar todas las etapas del proceso ordinario, para poder tomar la decisión que en derecho corresponda, al momento de proferirse el fallo y una vez éste quede en firme, sea favorable al demandante o a la demandada, se levantará la suspensión decretada por la entidad de control fiscal para actuar en consecuencia.

Debe concluirse entonces que, los argumentos de la solicitud de medida cautelar, no son suficientes para enervar la presunción de legalidad que cobija los actos acusado por disposición del artículo 88 y 231 del CPACA, en esta etapa procesal, razón por la cual resulta imperativo negar la medida pretendida por la parte demandante, para que se **decrete la suspensión provisional de los efectos producidos por los actos administrativos de índole particular y concreto impartidos por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**, o como alternativa, **que se ordene no iniciar o dar por terminado el procedimiento o actuación administrativa de jurisdicción coactiva o ejecución para cobro de deudas fiscales que se pretenda seguir en su contra, incluyendo el levantamiento de medidas cautelares que se hagan o logren decretar.**

Así mismo, se negará el requerimiento solicitado al despacho consistente en que se ordene a la entidad demandada, **se cumpla con la obligación de hacer, consistente en adelantar los trámites administrativos para que LA COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA –S.A., dé cumplimiento al contenido de las pólizas de manejo 1001888 de 14 de enero de 2008 y 1001438 de 2008, dentro del proceso de responsabilidad en contra del demandante, en razón a que dicha aseguradora fue declarada civilmente responsable, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80813-064-302-2014-01947) decisión confirmada en grado de consulta mediante auto de fecha 6 de mayo de 2016 No. ORD-80112-0304, seguido en contra del actor, y que su vez se elimine el reporte del sistema de información de boletín de responsables fiscales "SIBOR".**

Conforme a lo antes mencionado, el Juzgado Primero Administrativo de Arauca,

### **RESUELVE**

**Primero: NEGAR** la medida cautelar, pretendida por la parte demandante, para que se **decrete la suspensión provisional de los efectos producidos por los actos administrativos de índole particular y concreto impartidos por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**, o como alternativa, **que se ordene no iniciar o dar por terminado el procedimiento o actuación administrativa de jurisdicción coactiva o ejecución para cobro de deudas fiscales**

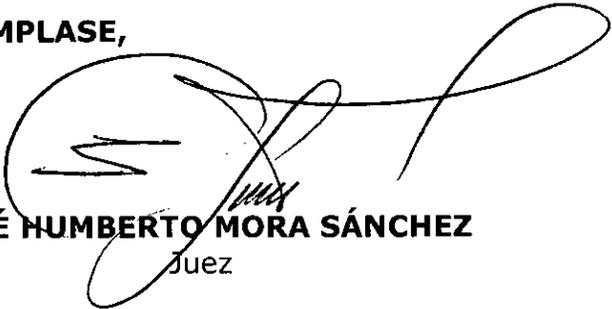
<sup>12</sup> Folio 46 y 47 Cuaderno de Medidas Cautelares

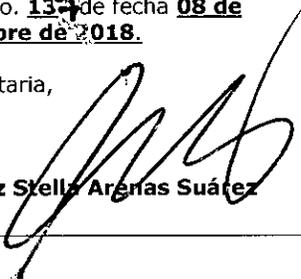
**que se pretenda seguir en su contra, incluyendo el levantamiento de medidas cautelares que se hagan o logren decretar.**

**Segundo: NEGAR** el requerimiento solicitado al despacho consistente en que se ordene a la entidad demandada, **cumpla con la obligación de hacer, consistente en adelantar los trámites administrativos para que LA COMPAÑÍA DE SEGUROS LA PREVISORA -S.A., dé cumplimiento al contenido de las pólizas de manejo 1001888 de 14 de enero de 2008 y 1001438 de 2008, dentro del proceso de responsabilidad en contra del demandante, en razón a que dicha aseguradora fue declarada civilmente responsable, dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 80813-064-302-2014-01947) decisión confirmada en grado de consulta mediante auto de fecha 6 de mayo de 2016 No. ORD-80112-0304, seguido en contra del actor, y que su vez se elimine el reporte del sistema de información de boletín de responsables fiscales "SIBOR", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.**

**Tercero:** Notifíquese por estado a las partes, enviando mensaje de datos a las direcciones electrónicas destinada para este propósito, para que puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**JOSÉ HUMBERTO MORA SÁNCHEZ**  
Juez

<p><b>Juzgado Primero Administrativo de Arauca SECRETARÍA.</b></p> <p>El auto anterior es notificado en estado No. <del>134</del> de fecha <u>08 de noviembre de 2018.</u></p> <p>La Secretaria,</p> <p> <b>Luz Stella Arenas Suárez</b></p>
--