



**JUZGADO SESENTA Y OCHO (68) ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**AUTO INTERLOCUTORIO**

EXP. RADICADO	11001-3341-006-2022-00156-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA
DEMANDADO	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
VINCULADOS	FERRETERÍA CAMACHO Y C.I.A. S.A.S. Y ECOPETROL S.A.
ASUNTO	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar requerida por la **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA** (en adelante **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA**), a través de su apoderado judicial, contra la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**<sup>1</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Solicitud de medida cautelar**

La parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 009 de 22 de julio de 2021, concretamente del numeral tercero en el cual se decidió declarar como tercero civilmente responsable a la Aseguradora Solidaria de Colombia y los Autos 1036 de 13 de septiembre de 2021 y URF-1075 de 20 de octubre de 2021, en el siguiente sentido:

*“PRIMERA: Sírvanse señor Juez decretar la suspensión provisional de los efectos de los siguientes actos administrativos:*

*1. Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 009 calendarado del 22 de julio del 2021, emitido por la Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal Intervención Judicial y Cobro Coactivo, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2016-01189.*

*2. Auto No. 1036 de fecha 13 de septiembre de 2021 emitido por Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal Intervención Judicial y Cobro Coactivo, mediante el cual se resuelve el recurso de reposición formulado en contra del fallo con responsabilidad fiscal No. 009 calendarado del 22 de julio del 2021, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2016-01189.*

<sup>1</sup> Expediente electrónico - carpeta: Medida Cautelar - archivo: “01Medida.pdf”.

*3. Auto No. URF 1075 del 20 de octubre del 2021, emitido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, por medio del cual se resuelve el grado de consulta y los recursos de apelación formulados en contra del fallo con responsabilidad fiscal No. 009 calendarado del 22 de julio del 2021, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 2016-01189.*

*4. Demás actos administrativos que los integren, aclaren, adicionen, modifiquen, les sean accesorios, consecuentes o subsiguientes; proferidos dentro del expediente PRF 2016-01189”.*

Como **fundamentos del requerimiento de suspensión provisional** solicitado como medida cautelar, la parte actora indicó:

1.1. Señaló que la Contraloría General de la República el 22 de julio de 2021 profirió el fallo de responsabilidad fiscal sin basarse en las normas que sirvieron para su fundamento, con falsa motivación y de manera irregular. Decisión contra la cual interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto en Auto No. 1036 de 13 de septiembre de 2021.

1.2. Afirmó que pese a los evidentes vicios de nulidad de los actos, en Auto URF 1075 de 20 de octubre de 2021 la Contraloría Delegada Intersectorial No. 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal resolvió el grado de consulta y los recursos de apelación formulados contra el citado fallo.

1.3. Manifestó que en la misma fecha de radicación de la solicitud de medida cautelar presentó ante el tribunal el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con la finalidad de obtener la nulidad de los citados actos administrativos y todos aquellos proferidos en virtud de los mismos, debido a su evidente ilegalidad por lo que cualquier pago a favor de la demandada será indebido al no tener una fuente jurídica válida.

## **2. Pruebas fundamento de la solicitud**

La parte demandante si bien con la solicitud de medida cautelar no aportó ni solicitó ningún medio de prueba, se tendrán en cuenta por el Despacho las aportadas junto con la demanda<sup>2</sup>.

## **3. Traslado de la Medida Cautelar**

En providencia de 22 de septiembre de 2023, se corrió el traslado por el término de cinco (5) días de la solicitud de medida cautelar<sup>3</sup> a las partes, dicho auto fue notificado por correo electrónico enviado el 06 de octubre del año en curso<sup>4</sup>, por lo tanto, en aplicación de lo previsto en el 205 del CPACA, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, el término para que las partes se pronunciaran sobre la suspensión provisional de los actos acusados corrió desde el 11 al 18 de esos mismos mes y año.

Se observa en el expediente digital que la Contraloría General de la República y Ecopetrol S.A. se pronunciaron sobre la solicitud de la medida cautelar; asimismo, la agente del Ministerio Público designada para este Despacho se manifestó al

<sup>2</sup> Expediente electrónico - carpeta: Primer Instancia - archivo: “09SubsanacionDemanda.pdf” - Folios 53 a 145.

<sup>3</sup> Expediente electrónico - carpeta: Medida Cautelar - archivo: “02AutoCorreTrasladoMedidaCautelar.pdf”.

<sup>4</sup> Ibid. Archivo: “03NotificacionAutoCorreTrasladoMedidaCautelar.pdf”.

respecto, en los siguientes términos:

### **3.1. Contraloría General de la República<sup>5</sup>**

Advirtió que atendiendo lo previsto en los artículos 229 y 231 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado, de una simple revisión de la solicitud de la medida cautelar se advierte que la demandante no cumplió con los requisitos para acceder a la suspensión provisional de los actos acusados.

Lo anterior, porque la actora no proporcionó argumento alguno que permita demostrar jurídicamente que la decisión adoptada por la Contraloría General de la República en el fallo de responsabilidad fiscal vulnera normas de carácter superior, pues simplemente basó su petición en una interpretación errada de postulados de rango legal que rigen el proceso de responsabilidad fiscal.

Además, sostuvo que tampoco la demandante probó la causación de un perjuicio irremediable y menos aún sustentó razón alguna que conlleve a pensar que si no se decreta la medida cautelar los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Finalmente, afirmó que en el evento de decretarse la medida cautelar se estaría afectando el interés público, por cuanto precisamente la Contraloría General de la República pretende recuperar el detrimento generado al erario.

### **3.2. Ecopetrol S.A.<sup>6</sup>**

La citada sociedad señaló que la parte actora no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos para acceder al decreto de la suspensión provisional de los actos demandados (Art. 231 del CPACA) y tampoco los eventuales perjuicios que se pueda generar con la ejecución y el cumplimiento de los mismos.

Asimismo, adujo que el solo hecho de que la actora haya sido declarada como tercero civilmente responsable, no significa que no pueda lograr la reparación en el evento de una sentencia favorable a aquella.

Finalmente, expuso que la accionante no acreditó mediante documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que conlleven a concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.

### **3.2. Ministerio Público<sup>7</sup>**

La representante del Ministerio Público designada para este Despacho explicó que atendiendo lo previstos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011 se colige de manera notoria que la demandante no cumplió con ninguno de los requisitos exigidos para acceder al decreto de la medida cautelar, pues no demostró que la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus funciones haya transgredido normas superiores.

De igual manera, señaló que la parte actora tampoco acreditó sumariamente los

<sup>5</sup> Ibid. Archivos: "06Correo.pdf" y "07DescorreTrasladoDemandada.pdf".

<sup>6</sup> Expediente electrónico - carpeta: Medida Cautelar - archivos: "11Correo.pdf" y "12DescorreTrasladEcopetrol.pdf".

<sup>7</sup> Ibidem. Archivos: "04Correo.pdf" y "05DescorreTrasladoMedidaProcuradora.pdf".

perjuicios que pudiera llegar a causarse en el caso de no decretarse la medida cautelar.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Marco normativo

Las medidas cautelares previstas por el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), constituyen una garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia ante la “necesidad” de “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”, mientras se adopta una decisión de fondo.

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o magistrado ponente dentro de las cuales se encuentra la de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, e impartir órdenes de hacer o no hacer a alguna de las partes de la *litis*, con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

Conforme a lo anterior, para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto administrativo debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas.

Cuando la suspensión provisional se solicite en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deberá probarse “al menos sumariamente”, la existencia de los perjuicios.

Por otra parte, y en relación al requisito de necesidad, el Consejo de Estado ha establecido que este tipo de decisiones, no se agota con la simple aplicación lógica formal de la norma, sino que “[...] también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...].”<sup>8</sup>.

### 2. Examen de los requisitos para el decreto o negación de la medida

De acuerdo al marco normativo, doctrinal y jurisprudencial, para que proceda toda medida cautelar y por ende la de suspender los efectos jurídicos de un acto administrativo, es necesario en primer lugar que se configuren inicialmente, los siguientes:

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, auto del 28 de junio del 2021, radicado 11001-03-24-000-2020-00230-00. Sección Primera auto del 28 de junio de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala Radicaciones 11001032400020160019100 y 11001032400020160027200; y auto de la Sección Cuarta del 22 de septiembre de 2016 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas N.I. 21.960.

## 2.1. Requisitos de procedibilidad

### 2.1.1. Que se trate de un proceso declarativo (Art. 229 del CPACA)

Este aspecto se cumple a cabalidad, como quiera que el medio de control invocado con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, es de carácter declarativo y por ende se tramita conforme a lo establecido en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

### 2.1.2. La medida guarde relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (Art. 230 del CPACA)

Como se aprecia, la medida cautelar solicitada es de la siguiente naturaleza: **suspensión provisional de los efectos de los actos cuya nulidad se solicitó en la demanda**, tal como fue citado en el acápite de “*Solicitud de medida cautelar*”.

Así las cosas, se observa que el contenido y alcance de la medida cautelar solicitada tiene relación diáfana con las pretensiones de la demanda, esto es, con la declaratoria de nulidad del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 009 de 22 de julio de 2021, concretamente del numeral tercero en el cual se decidió declarar como tercero civilmente responsable a la Aseguradora Solidaria de Colombia y los Autos 1036 de 13 de septiembre de 2021 y URF-1075 de 20 de octubre de 2021. De igual manera, se relaciona con el restablecimiento del derecho pretendido en el sentido que, como consecuencia de la nulidad requerida, se ordene la devolución de los dineros que hubieran sido pagados hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia y se reconozcan los perjuicios ocasionados.

En suma, la suspensión del cobro de las sumas de dinero señaladas en los actos acusados equivaldría a dejarlos sin efectos lo cual constituye lo buscado por el demandante como pretensiones de nulidad con la sentencia que ponga fin al proceso, por lo que en el evento de adoptarse la medida cautelar solicitada, quedaría solo pendiente de pronunciamiento en la sentencia, en lo atinente a las pretensiones relacionadas al restablecimiento del derecho.

### 2.1.3. La medida haya sido solicitada antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso (Art. 229 del CPACA)

Presupuesto cumplido en atención a que la medida fue presentada durante el proceso, al momento de radicar la demanda, esto es el 04 de abril de 2023<sup>9</sup>, oportunidad en la cual solicitó en el mismo escrito de la demanda la suspensión provisional del acto demandado y antes de ser notificado el auto admisorio.

**2.2. De fondo: Presupuestos del Art. 231 del CPACA. i) Violación de las disposiciones en que debía fundarse, cuando ésta 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; ii) Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.**

<sup>9</sup> Expediente electrónico - carpeta: Primer Instancia - archivos: “01CorreodelIngresoPlataformadeReparto.msg” y “02DemandayAnexos.pdf”.

En el caso concreto, tal y como se indicó en líneas anteriores, la medida cautelar solicitada implicaría la **suspensión provisional** de los efectos de los actos administrativos demandados.

De este modo, para que proceda el decreto de dicha medida cautelar se hace necesario que se cumplan los presupuestos sustanciales indicados en el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), que 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.”* (Se resalta)

### **2.2.1. Violación de las disposiciones en que debía fundarse cuando ésta 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**

El fundamento normativo de procedencia de la medida cautelar solicitada (de suspensión provisional), hace referencia explícita a una contradicción entre las disposiciones referidas en las normas y los actos administrativos impugnados, así como a la necesidad de garantizar provisionalmente el restablecimiento del derecho pretendido y la efectividad de la sentencia, evitando la agravación de los perjuicios materiales irrogados, así como la consumación de un perjuicio irremediable para la parte demandante.

Así las cosas, a fin de determinar si la solicitud de suspensión provisional se encuentra razonablemente fundada en derecho o no, el Despacho analizará si la presunta vulneración de las normas surge de la valoración del acto demandado y de su confrontación con las disposiciones jurídicas superiores o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud de medida cautelar.

Se observa que el accionante al momento de peticionar la suspensión provisional de los actos acusados no indicó los argumentos fácticos y jurídicos sobre los cuales fundamenta su procedencia y tampoco solicitó de manera expresa al Despacho realizar una remisión a lo consignado en el escrito de la demanda.

En ese sentido, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el auto de 21 de octubre de 2013 proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>10</sup> en el proceso identificado con el número de radicación 11001-03-24-000-2012-00317-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala, el cual determinó que el requisito de la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, en los siguientes términos:

***“(…) En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida***

---

<sup>10</sup> También véase el auto de 23 de febrero de 2021 proferido por la Sección Primera de esa misma Corporación, CP Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso no. 11001-03-24-000-2019-00167-00.

*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 *ibid.*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte (sic), 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 disimiles: 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 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 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.” (Negrillas adicionales).*

Bajo el anterior criterio jurisprudencial, se advierte que los argumentos planteados en las solicitudes de medidas cautelares deben ser suficientes para explicar el requerimiento solicitado, en este caso de suspensión provisional y si bien, el artículo 231 del CPACA dispone que procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, ello no implica que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que se trata de dos requisitos distintos para fines procesales diferentes.

La anterior postura jurisprudencial fue reiterada por la Sección Primera del Consejo de Estado en auto de 25 de noviembre de 2021, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés<sup>11</sup>, al negar la suspensión provisional de los actos acusados, caso donde la actora tampoco precisó el concepto de violación ni las normas superiores que estimaba como transgredidas:

*«En el presente caso el despacho denegará la medida cautelar de suspensión provisional solicitada, teniendo en cuenta que la parte actora no señaló las disposiciones superiores que estima violadas con la expedición del acto acusado ni precisó el concepto de violación, sino que se limitó a alegar la procedencia de la medida “[...] con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad del mismo [...]”. En ese sentido, la solicitud no cumple con los requisitos establecidos por los artículos 229 y 231 del CPACA, al no haberse sustentado en debida forma la medida propuesta, omisión que, además, impide efectuar la necesaria comparación entre el acto acusado con el ordenamiento jurídico.*

*Al respecto, este despacho ha diferenciado la argumentación de la demanda de la sustentación de la medida cautelar, al señalar que la primera pretende la obtención de la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado, mientras que la segunda busca la suspensión provisional del mismo. Por ende, atendiendo los propósitos disímiles de ambas, la solicitud de suspensión provisional debe contener sus propias argumentaciones<sup>12</sup>.*

*Sobre la exigencia de exponer de manera clara y concreta la medida deprecada, el despacho ha afirmado lo siguiente<sup>13</sup>:*

*“ [...] La exigencia de sustentar 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, esta Corporación ha sostenido el criterio 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 la actora, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Al respecto, 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*

<sup>11</sup> Expediente identificado con el número de radicación 11001-03-24-000-2020-00315-00.

<sup>12</sup> Cita del texto original: Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Oswaldo Girado López. Auto del 2 de mayo de 2019, radicado número: 11001-03-24-000-2016-00019-00.

<sup>13</sup> Cita del texto original: Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Oswaldo Girado López. Auto del 12 de agosto de 2019, radicado número: 11001-03-24-000-2017-00268-00.

*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 libelos 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 *ibid.*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo 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 disimiles: 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 [...].*

*En ese orden de análisis, ante el incumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, se denegará la solicitud de suspensión provisional del acto acusado». (Negrillas adicionales).*

A su vez, en pronunciamiento de 24 de marzo de 2023 la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>14</sup>, expuso:

*“24. Como puede observarse, la parte actora solicitó la suspensión de la Resolución 203522 porque «contraviene el artículo 136 en su literal f de la Decisión 486 de 2000»; sin embargo, **no argumentó adecuadamente las razones de su pedimento, tampoco explicó cuáles son las razones fácticas o jurídicas por las que es «razonable y necesaria» la medida provisional, y en ningún acápite de su escrito se remitió a las razones propuestas en la demanda para efectos de explicar el alcance de su solicitud.***

*25. En ese contexto, el Despacho advierte el incumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del CPACA, toda vez que el demandante no contrastó las normas superiores invocadas como violadas con los actos administrativos cuestionados con el fin de sustentar la solicitud de medida cautelar.*

*26. Nótese que los asuntos sometidos a conocimiento de esta jurisdicción deben regirse por la “rogatio” o rogación<sup>17</sup>. Además, existe una estrecha e ineludible relación entre esta exigencia y el principio dispositivo, de manera que el actor dentro del proceso contencioso administrativo debe cumplir con la carga de orientar el ámbito de acción dentro del cual considera que el juez debe pronunciarse, aludiendo a los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan, en este caso, la solicitud de suspensión provisional.*

*27. Tal principio emana de lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, a saber:*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, auto de 24 de marzo de 2023. Radicación: 11001-03-24-000-2022-00001-00.

«[...] En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el 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 [...]» (negrillas fuera del texto)

28. En el mismo sentido, el artículo 231 del CPACA señala los límites de la facultad que tiene el juez contencioso administrativo para dictar medidas cautelares, los cuales están determinados: i) por la invocación de las normas que se consideran violadas, bien en la demanda o bien en el escrito separado contentivo de la solicitud, y su confrontación con el acto acusado, y ii) por el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

29. En este contexto, es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no subsume, automáticamente, el concepto de violación de la medida cautelar, pues el legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda”. (Se destaca).

Bajo la anterior óptica jurisprudencial, resulta claro que la solicitud de la medida cautelar, en virtud de lo previsto en los artículos 229 y 231 del CPACA, debe estar necesaria y debidamente sustentada o fundamentada, pues ello resulta indispensable para que el juzgador puede analizarla y la ausencia de dicha carga argumentativa impide efectuar la comparación entre los actos demandados con el ordenamiento jurídico supuestamente transgredido para poder determinar si la misma resulta procedente o no.

Cabe agregar que la medida cautelar de suspensión provisional de un procedimiento o actuación administrativa debe sopesarse el interés público y solo deberá concederse cuando existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios, es decir, sirve para precaver el objeto del proceso o la efectividad de la sentencia que posteriormente se dicte y, de contera los derechos e intereses involucrados en el respectivo proceso judicial.

Así las cosas, como en el *sub examine* el demandante no cumplió con la carga argumentativa mínima que le corresponde –precisar adecuadamente los fundamentos fácticos y jurídicos de la fundamentación de la solicitud–, no es posible para el Despacho realizar la confrontación de que trata el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, requisito indispensable para decretar medidas cautelares.

Además, la anterior ausencia conlleva a que no se pueda concluir mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso negar la medida que concederla.

No obstante, en gracia de discusión, el Despacho observa que en el presente caso no se encuentra acreditado que ante la negativa de decretar la suspensión provisional de los efectos del Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 009 de 22 de julio de 2021 y los Autos 1036 de 13 de septiembre de 2021 y URF-1075 de 20 de octubre de 2021, se cause o evite un perjuicio irremediable al demandante, se reitera, el demandante no esgrimió ni aportó prueba alguna que permita deducir tal situación.

En consecuencia, este Despacho no encuentra acreditado que al no otorgarse la

medida se cause un perjuicio irremediable al actor, que el paso del tiempo que ordinariamente se encuentra previsto para tramitar y fallar el medio de control incoado no repercute en contra de las expectativas de restablecimiento de derecho, por cuanto en caso de prosperar los cargos de nulidad invocados en el escrito de la demanda, tendrá lugar al reconocimiento de los perjuicios acreditados en la demanda, de manera que no se configuran en el asunto los elementos del perjuicio irremediable, esto es, i) la inminencia; ii) el deber de requerir medidas urgentes para ser conjurado; iii) tratarse de un perjuicio grave y iv) que solo pueda ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables.

### 3. Conclusión

En consecuencia, la solicitud de suspensión provisional presentada por la parte demandante como medida cautelar será negada, precisando que en virtud del inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la decisión de la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

En suma, se considera que el demandante no logra acreditar, en el estudio de legalidad anticipado que el acto demandado haya sido proferido con violación de las normas en que debían fundarse, que se predique en el asunto la configuración de un perjuicio irremediable, o que los efectos de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho serán nugatorios, por lo que no se cumple con los presupuestos legales y jurisprudenciales para que se decrete la medida cautelar.

### 4. Reconocimiento de personería

Conforme a lo previsto en el artículo 74 del Código General del Proceso (CGP) y en el artículo 5° de la Ley 2213 de 2022, se le reconocerá personería jurídica a los profesionales en derecho: **i)** Juan Claudio Arenas Ponce identificado con cédula de ciudadanía 80.198.100 de Bogotá D.C. y tarjeta profesional No. 191.850 expedida por el C.S.J para actuar en representación de la Contraloría General de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido<sup>15</sup>; y **ii)** María del Pilar López García identificada con cédula de ciudadanía 39.049.841 y tarjeta profesional No. 123.420 expedida por el C.S.J para actuar en representación de la Ecopetrol S.A., conforme a lo contenido en el certificado de existencia y representación legal, emitido por la Cámara de Comercio de Bogotá<sup>16</sup>.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sesenta y Ocho (68) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Primera,**

### III. RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, en atención a las consideraciones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: RECONÓZCASE** personería adjetiva a los profesionales en derecho: **i)** Juan Claudio Arenas Ponce identificado con cédula de ciudadanía 80.198.100 de Bogotá D.C. y tarjeta profesional No. 191.850 expedida por el C.S.J para actuar en

<sup>15</sup> Expediente electrónico - carpeta: Medida Cautelar - archivo: "08Poder.pdf".

<sup>16</sup> Expediente electrónico - carpeta: Medida Cautelar - archivo: "13CamaraComercio.pdf".

representación de la Contraloría General de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido; y *ii*) María del Pilar López García identificada con cédula de ciudadanía 39.049.841 y tarjeta profesional No. 123.420 expedida por el C.S.J para actuar en representación de la Ecopetrol S.A., conforme a lo contenido en el certificado de existencia y representación legal, emitido por la Cámara de Comercio de Bogotá.

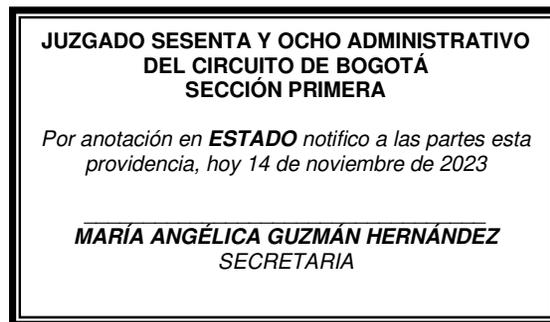
**TERCERO:** Ejecutoriada esta decisión, continúese con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JIMMY CHRISTIAN RODRÍGUEZ CAICEDO**  
Juez

JCPG



Firmado Por:

Jimmy Christian Rodríguez Caicedo

Juez

Juzgado Administrativo

68

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **f43b752232057a5e487d6fa2ebd7582a88caf5bdbf16769b6589953523fea0fa**

Documento generado en 10/11/2023 08:57:36 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**