

Bogotá D.C

Juez

DRA. LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ

Juzgado Primero Administrativo de Bogotá D.C

Bogotá D.C.

Referencia:

Proceso: 11001333400120250010000

Demandante: BERCELY QUIROGA VARGAS

Demandada: NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
GENERAL

LUIS CARLOS GONZÁLEZ LÓPEZ, identificado como aparece debajo de mi firma obrando en calidad de apoderado de LA NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, de conformidad con el poder conferido, estando dentro del término legal, mediante el presente escrito me permito hacer pronunciamiento sobre la medida cautelar solicitada.

1. LO SOLICITADO POR EL DEMANDANTE

Por medio de apoderada el demandante BERCELY QUIROGA VARGAS, dentro de la acción incoada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicita la suspensión provisional de los actos administrativos: **i)** Auto fiscal No. URF1-0006 del 25 de julio de 2024, mediante el cual se profiere fallo mixto con responsabilidad fiscal, **ii)** Auto No. 00262 del 14 de agosto de 2024, mediante el cual se resuelven recursos de reposición contra el fallo y, **iii)** auto No. ORD -801119-199-2024 del 12 de septiembre de 2024, por el cual se resuelve grado de consulta y apelaciones dentro del proceso de responsabilidad fiscal 2019-00921. Considera la parte actora que los actos *demandados: (...) “Lo anterior debido a que por efecto de la emisión de dichos actos de la Contraloría General de la República el Sr Bercely quedo inhabilitado para suscribir contratos, y/o ocupar cargos públicos en Colombia ya que los antecedentes tanto disciplinarios como fiscales aparece con antecedentes.*

(...) Han causado un daño enorme, irremediable e irreparable al Sr, Bercely como quiera que lo dejaron fuera de su actividad laboral y por ende por fuera de su esfera social y económica que por más de 15 años había venido ejerciendo.”

2. ARGUMENTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estando dentro del término de traslado de conformidad con auto S-774/2025 de 11 de junio de 2025, proferido al interior del proceso en referencia, intervengo para solicitarle a la Señora Juez abstenerse de ordenar la medida cautelar pretendida por el actor, porque aquella solicitud carece de soporte fáctico y jurídico, y desborda el ámbito y finalidad de la medida cautelar consistente en “*suspensión provisional de actos*”.

En efecto, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al fijar los requisitos para decretar medidas cautelares establece que:

“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 o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.”

Al respecto el Doctor JUAN ÁNGEL PALACIO, en su obra de Derecho Procesal Administrativo, octava edición, sobre la figura de la suspensión provisional plasmada en la Ley 1437 de 2011, expresó:

“La suspensión provisional procede en todos los procesos de nulidad de actos administrativos. Es una medida que solo puede ser aplicada, exclusivamente, en virtud de la misma Constitución Política, por los órganos que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por tanto, no pueden otras autoridades judiciales, ni mucho menos administrativas abrogárselas en sus funciones.

En el nuevo C.C.A. la suspensión provisional hace parte de las medidas cautelares que pueden adoptarse en los procesos que se adelantan ante la jurisdicción contenciosa, tal como lo describe el artículo 230, numeral 3 y lo autoriza el artículo 229.

La suspensión provisional es el mecanismo jurídico por medio del cual la parte demandante de un acto administrativo puede solicitar al juez administrativo, que suspenda su aplicación hasta tanto no resuelva, mediante sentencia definitiva, sobre su legalidad.

Esta medida excepcional tiene no sólo su fundamento en la ley, sino que también se encuentra consagrada constitucionalmente en el artículo 238...

(...)

La suspensión provisional es una medida que en el CPACA fue innovada en su redacción para facultar su procedencia. En el C.C.A. anterior la suspensión provisional requería de un término previo, sumario y formalista.

Se caracterizaba porque el juez para decretarla no podía acudir a silogismo y análisis profundos para llegar a la conclusión de que un acto infringe una norma superior.

En la nueva redacción, por el contrario, el juez puede y debe hacer los estudios necesarios, si es del caso, para llegar a la conclusión de suspender.

*Esto por cuanto, la nueva norma dice que la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice por 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**” (art. 231).*

***Eso significa que el juez debe hacer la valoración probatoria que le permita llegar a la deducción de la contradicción de las normas, salvo que tal contradicción se aprecie directamente de la confrontación del texto del acto con la norma superior invocada.** (negrilla nuestra).*

(...)

Tal medida es una excepción a la eficacia del acto administrativo, a su ejecutoriedad, que le impide a la administración, provisionalmente, hacerlo cumplir, a pesar de la presunción de legalidad que los ampara y del derecho que tiene la Entidad de hacerlo cumplir por sí misma¹.

(...)

Ahora bien, como lo ha resaltado el Consejo de Estado mismo, la nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: **1º)** la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal – cuando el proceso apenas comienza–, como conclusión del: **i) 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.** **2º)** Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado².

¹ Doctor JUAN ÁNGEL PALACIO, en su obra de Derecho Procesal Administrativo, octava edición.

² Consejo de estado, Exp. 11001-03-28-000-2012-00042-00

Conforme a lo anterior, se tiene que en el caso sub judice no se cumplen los presupuestos básicos señalados por la disposición del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para proceder a suspender los actos demandados; porque la parte demandante se limita a mencionar una serie de generalidades sin especificar las normas que fueron vulneradas por parte del Órgano de Control, que si bien, hace remisión al escrito de demanda, lo mismo implicaría que el Despacho entrara a revisar minuciosamente toda la demanda y hacer un análisis de las normas supuestamente violadas pasando por alto las etapas del proceso judicial, tampoco es preciso en indicar en qué manera se le violentó el debido proceso, ni mucho menos se permite establecer siquiera alguna causal de falsa motivación derivada de los actos administrativos que ataca, sin ofrecer una explicación clara y suficiente de porqué en forma palmaria y evidente, los actos de mi representada son violatorios de las disposiciones invocadas en la demanda, tal como lo exige el inciso primero del artículo 231 ya señalado.

En efecto, es evidente que la parte actora se limitó a informar que los actos contrarían la Ley y que repercuten en contra de este; no obstante, lo cierto es que lo que se busca con la suspensión de los efectos de los actos administrativos cuestionados, es para que no se inicie un proceso de cobro coactivo, ya que, se debe recordar que la Contraloría General de la República como guardián del recurso público debe desplegar todos los mecanismos para la efectiva protección de este.

En verdad el trámite de un proceso de responsabilidad fiscal no escapa de la obligación respeto del artículo 29 Constitucional, que trae explícito el establecimiento de un *“debido proceso administrativo”*, entendido éste como *“(…) un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí (sic) de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley”*³.

Ello en consonancia con los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2011 - Código Contencioso Administrativo, acarrea para la autoridad administrativa que conoce un proceso de responsabilidad fiscal, el deber de desarrollar sus funciones con fundamentos en *“(…) los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (…)*”. Principios y postulados que fueron claramente respetados por las diferentes dependencias de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA que tuvieron intervención en la producción de los actos administrativos demandados.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-500 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

Nótese como el evento denunciado sin suficiencia por la parte actora, de manera alguna permite asumir que se configuró una violación directa a la normativa invocada por el demandante, falsa motivación o violación al debido proceso. **Contrario a ello, el Despacho al hacer el análisis del asunto encontrará que la solicitud de cautela propuesta por la defensa de BERCELY QUIROGA VARGAS, está simplemente dirigida a obtener un pronunciamiento prematuro de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,** acerca de los ataques que estructuran la demanda y que se concretan en ausencia de los elementos propios del proceso fiscal que determinó la responsabilidad del demandante.

Lo anterior conlleva a advertir que hasta tanto no se alleguen al proceso contencioso el 100% de los antecedentes de los actos acusados, el Despacho de conocimiento no estará en total capacidad de hacer la confrontación directa del acto administrativo impugnado con el ordenamiento jurídico invocado como vulnerado, ni de analizar los medios de prueba que soportaron la decisión. Escenario que sin duda alguna es más propio de la sentencia que resuelve la controversia poniendo fin al litigio, que del auto que decide sobre la petición de medidas cautelares.

El proceso de cobro coactivo es una consecuencia lógica de la firmeza de los actos demandados que no por ello constituyen un atropello a los derechos del hallado responsable fiscal, tampoco su ejecutividad total, pues, este proceso coactivo como se reseñó se suspende antes del remate y hasta tanto haya sentencia judicial en firme que consolide la legalidad de los actos.

De otro lado, la inhabilidad para oficiar como servidor público, no son una consecuencia directa del fallo de responsabilidad fiscal, sino una causal de inhabilidad de origen legal, además las medidas cautelares no son ejecutadas hasta tanto no quede en firme el proceso contencioso, por tanto, no puede argüirse a este impedimento como justificable de la suspensión de los actos administrativos.

Lo anterior, conduce a sostener que evidentemente no concurren los elementos de procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos consagrada por el artículo 238 Superior y desarrollados por los artículos 229 a 241 de la Ley 1437 de 2011, en función de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra un administrativo de contenido particular, puesto que, de los documentos de la demanda resulta imposible para el operador jurídico concluir que es más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, o que dicha negativa haga ilusorios los efectos de la sentencia.

Tampoco se avizora la prueba siquiera sumaria del perjuicio sufrido por el actor, que si bien alega que como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal, se vio obligado a dar por terminado una relación contractual con una Corporación, no quedó imposibilitado para laborar, pues, revisado los anexos de demanda no se encontró documento que permitiera acreditar que el demandante tenga alguna condición especial, ni se refiere ninguna situación de salud particular en que se encuentre el demandante que permita inferir que se encuentre en una situación de debilidad manifiesta, circunstancias que eventualmente permitieran presumir que laboró o labora, asimismo, revisada la historia laboral que se imprime en el escrito de cautela, se puede observar que el demandante ha estado vinculado con el sector privado en Fundaciones, Asociaciones, Corporaciones, Cooperativas y Uniones Temporales, por lo tanto, resulta en desacuerdo lo manifestado al señalar que: *“El demandante durante los anteriores quince años se ha dedicado al servicio público”*.

En efecto, la señora Juez podrá observar que no se allegó prueba alguna que evidencie que el demandante se haya encontrado imposibilitado para laborar por razón de una enfermedad y que, por lo mismo, se sustrae de sus obligaciones personales.

Entonces, la omisión en alegar y demostrar fehacientemente la ocurrencia de perjuicios cualquiera que sea la modalidad, puesto que, la sola manifestación respecto de la vulneración de estos no justifica en ninguna medida como causados.

Se advierte que no solo el sector público ofrece oportunidades de empleo, también lo es el sector privado, tanto así que se insiste, ni siquiera menciona las circunstancias que le impiden desempeñarse en el sector privado.

Sin duda el fallo con responsabilidad fiscal en contra de la demandante acarrea unas consecuencias de orden patrimonial que resultan negativas para sus intereses, pero considerando que la decisión administrativa estuvo antecedida de un trámite en donde fueron plenamente determinados los elementos de la responsabilidad fiscal señalados por el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, y en todo momento se garantizaron los derechos de los implicados; se concluye fácilmente que el demandante está en el deber jurídico de pagar la obligación pecuniaria contenida que declaran los actos administrativos demandados.

Ello podrá ser apreciado por la señora Juez, cuando se allegue el expediente administrativo con la contestación de la demanda, y no antes como lo pretende la parte actora.

La Contraloría ostenta la capacidad para demostrar la legalidad de sus actuaciones, empero, es claro que la etapa dada para ello es el trámite del proceso judicial y no el pronunciamiento a priori sobre la medida provisional invocada, convertida en un formalismo más no con arraigo suficiente.

El demandante olvida que, en materia de medidas cautelares, el juez de la causa, debe velar por que aquellas faciliten los efectos y la eficacia de una posible sentencia dentro del proceso principal.

En realidad, no se aprecia de qué forma la suspensión provisional pretendida, puede resultar adecuada y necesaria para el cumplimiento de una sentencia que declare eventualmente la nulidad del acto particular y concreto que declaró fiscalmente responsable al demandante. Menos cuando los motivos aducidos para su procedencia o bien denotan desconocimiento de la normativa que rige la responsabilidad fiscal en Colombia; o bien solamente alcanzan el grado de conjetura por la parte actora; lo que en cambio se requiere es un examen minucioso de los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los actos demandados, que solo puede estar en la sentencia con la cual la Corporación de la causa dirima la controversia⁴.

En la oportunidad procesal correspondiente la Contraloría General de la República se encargará de desestimar cada uno de los argumentos de fondo de la demanda con base en las pruebas compiladas a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal y demostrará que los aludidos son meras interpretaciones erróneas del demandante que desconocen la naturaleza individual de la responsabilidad fiscal, el curso de los procedimientos de responsabilidad fiscal, y los elementos de la responsabilidad fiscal claramente demostrados en cabeza del demandante.

Acorde a todo lo expuesto es evidente que la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados y de las consecuencias que acarrean, incumple con el deber de indicar con precisión el concepto de violación.

Sobre el particular, es reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado, que señala que:

*“(...) para que pueda considerarse la solicitud de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo es necesario que, **en el escrito correspondiente**, el demandante señale con precisión las normas superiores que considera manifiestamente infringidas y **expresar el concepto de la violación**.*

En otras palabras, constituye una carga procesal del actor la escogencia de las disposiciones que, a su juicio, resultan trasgredidas con el acto administrativo acusado.” (Negrillas fuera de texto) (C.E, Sección Tercera Sentencia 12523, enero 30 de 1997, M.P. Juan de Dios Montes Hernández)

Así las cosas, y estando claro que la solicitud elevada carece de sustento material y jurídico, de manera respetuosa le solicito a la Señora Juez no decretar las medidas cautelares pretendidas por la parte actora, toda vez que, no se estructuran los supuestos contemplados en la Ley 1437 de 2011 para el otorgamiento de tal cautela, y con ella, de ninguna forma se garantiza el cumplimiento de la eventual sentencia anulatoria del acto demandado.

⁴ Cfr. CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Sub-sección “B”. Sentencia del 1 de marzo de 2012. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Exp. 730012331000200401300602.



De esta forma dejo sustentado el pronunciamiento de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA frente a la solicitud de medidas cautelares formulada por la parte demandante.

3. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones personales en las Oficinas de la Dirección Jurídica de la Contraloría General de la República, ubicadas en la Carrera 69, número 44 – 35, Piso 15 en la ciudad de Bogotá D. C., y en el buzón judicial - correo electrónico: notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co

De la honorable señora Juez;

Comedidamente,

LUIS CARLOS GONZÁLEZ LÓPEZ

C.C. 80225147 de Bogotá D.C.

T.P. 214657 del C.S. de la J.

luisc.gonzalez@contraloria.gov.co

PRONUNCIAMIENTO MEDIDA CAUTELAR

MEDIDACAUTELARBERCEL...

Luis Carlos Gonzalez Lopez (CGR)
Para: mariangelr2016r@gmail.com; mariangel2_3@hotmail.com


MEDIDACAUTELARBERCELYQ...
310 KB

Doctora
MARÍA EUGENIA RANGEL GUERRERO- APODERADA DEMANDANTE
San Gil - Santander

REF. Pronunciamiento medida cautelar
RAD. 11001333400120250010000
DEMANDANTE: BERCELY QUIROGA VARGAS
DEMANDADO: NACIÓN - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO GENERAL

Respetada doctora,
LUIS CARLOS GONZÁLEZ LÓPEZ, en mi calidad de apoderado de la Nación - Contraloría General de la República, me permito dar traslado del recurso de reposición del asunto en referencia . Lo anterior, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley 2213 de 2022, en consonancia, con el artículo 78, numeral 5 de la Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso.

Atentamente,

 LUIS CARLOS GONZÁLEZ LÓPEZ
PROFESIONAL GR 02
Oficina Jurídica
Tel: (601) 5187000 ext. 15217
luisc.gonzalez@contraloria.gov.co