

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Auto interlocutorio N° 247

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR  
 DEMANDANTE: JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS  
 DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD,  
 DEPARTAMENTO DEL META – SECRETARÍA  
 DE SALUD, MUNICIPIO DE ACACÍAS, Y  
 HOSPITAL MUNICIPAL DE ACACÍAS E.S.E.  
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00281-00  
 ASUNTO: RESUELVE DE MEDIDA CAUTELAR

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve el Despacho la solicitud de medida cautelar elevada por el actor popular al interponerse la demanda.

## I. Antecedentes

Los señores José Enrique Molina Rojas y Alirio Rojas Hernández, interpusieron acción popular en contra de la Nación – Ministerio de Salud, el Departamento del Meta – Secretaría de Salud, el Municipio de Acacías y el Hospital Municipal de Acacías E.S.E., por estimar vulnerado el derecho a la salud, con ocasión a las presuntas irregularidades en el proceso de viabilidad del proyecto de reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E. Municipal de Acacías, en el Departamento del Meta<sup>1</sup>.

### 1. La solicitud de medida cautelar

Al subsanarse la demanda el 19 de septiembre de 2019<sup>2</sup>, la parte actora precisó que como medida cautelar se solicitaba la suspensión inmediata del proceso licitatorio N° OCA-LP-024 de 2019 en atención a las irregularidades expuestas en el escrito inicial de la acción popular.

En este<sup>3</sup>, el accionante indicó que, a su juicio, la Secretaría de Salud del Departamento del Meta carecía de competencia para decidir sobre la viabilidad del proyecto de inversión denominado reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E.

<sup>1</sup> Folios 1 a 7, cuaderno 1 de expediente físico; páginas 2 a 8, documento cuaderno 1 de expediente digitalizado.

<sup>2</sup> Folios 154 a 156 o páginas 164 a 166, *ibidem*.

<sup>3</sup> Folios 1 a 7 o páginas 2 a 8, *ibidem*.

Municipal de Acacías, pues correspondía al Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que mediante Oficio N° 201923100601381 del 20 de mayo de 2019, había devuelto el mencionado proyecto para que fueran atendidas y subsanadas las inconsistencias en él advertidas, a fin de poder ser radicado nuevamente; estimando con ello que el trámite quedaba suspendido hasta tanto se subsanaran las falencias del proyecto.

No obstante, luego de ello, el 31 de julio de 2019, el Ministro de Salud expidió la Resolución N° 2053 de 2019, en cuyo artículo 8 se dispuso que el *“Ministerio revisará los proyectos de inversión que, a la fecha de expedición de la presente resolución, no cuenten con el concepto técnico de viabilidad y determinará si cumplen o no con las reglas y requisitos aquí establecidos [...]”*. Igualmente, el 8 de agosto de 2019, la misma entidad informó que no se había emitido concepto técnico respecto del proyecto de reposición y ampliación del área de urgencias del Hospital Municipal de Acacías.

Luego, el 20 de agosto de 2019, el Municipio de Acacías le puso de presente (i) que se encontraba terminando de consolidar lo pertinente para obtener concepto técnico por parte de la Secretaría Departamental, de acuerdo con la nueva Resolución N° 2053 de 2019, considerando que con ello se estaba desconociendo el artículo 8 de dicha resolución.

De otro lado, se le indicó (ii) que el aludido proyecto se elaboraría por fases, contemplándose dentro de la primera solamente la ampliación y adecuación de la infraestructura del Hospital de Acacías, ya no la reposición del mismo, con lo cual estima se contravienen las facultades estrictamente concedidas al Alcalde a través del Acuerdo Municipal N° 496 de 2019, en relación con el proyecto de inversión sobre el Hospital de Acacías; siendo pertinente mencionar que, según manifestó el mismo accionante, interpuso demanda de nulidad contra el mentado acuerdo, que cursa en el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

Con todo, el 21 de agosto de 2019 la Secretaría de Salud del Departamento del Meta emitió concepto técnico de viabilidad para el proyecto denominado *“Reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E. Municipal de Acacías Meta”*; actuación que para el demandante resulta contraria a los alcances del artículo 8 de la Resolución N° 2053 de 2019, en la medida que los proyectos que estuviesen en trámite a la fecha de expedición de la resolución, serían terminados de resolver por el Ministerio de Salud, como en su sentir ocurría con el proyecto objeto de la presente acción.

Afirmó, que lo anterior ocurrió con el ánimo de que el Alcalde pudiera dar inicio inmediato a un proceso de contratación ilegal –refiriéndose a la licitación pública N° OCA-LP-024-2019–, cuyos recursos fueron obtenidos mediante trámites también irregulares ante el Concejo Municipal y la banca pública en los meses de marzo y abril de 2019, respectivamente.

Concluyó, que tanto el Secretario Departamental de Salud del Meta como el Alcalde Municipal de Acacías se extralimitaron en sus funciones, yendo más allá de lo permitido en el artículo 8 de la Resolución N° 2053 del 31 de julio de 2019.

## 2. Trámite procesal

A través de providencia del 27 de septiembre de 2019<sup>4</sup>, el Despacho dispuso admitir la demanda de protección de los derechos e intereses colectivos, al tiempo que ordenó correr traslado de la medida cautelar deprecada<sup>5</sup>.

El Municipio de Acacías interpuso recurso de reposición contra ambas providencias<sup>6</sup>, el cual fue resuelto negativamente en auto del 23 de junio de 2021<sup>7</sup>; sin embargo, se ordenó realizar nuevamente la notificación personal del auto admisorio de la demanda y del que corre traslado de la solicitud de medida cautelar, lo que se cumplió mediante comunicación electrónica del 8 de julio de 2021<sup>8</sup>.

### 2.1. Pronunciamiento de las partes e intervinientes:

Dentro del término de traslado de la medida cautelar, las entidades accionadas y el Ministerio Público se pronunciaron en los siguientes términos:

#### 2.1.1. Departamento del Meta:

En memorial radicado el 8 de octubre de 2019<sup>9</sup>, el ente departamental adujo inhibirse de pronunciarse sobre la medida cautelar, en atención a que se trata de un asunto del absoluto fuero del Municipio de Acacías y sus autoridades, en virtud de su autonomía administrativa, financiera y operativa; sumado a que al Departamento corresponde únicamente la función de viabilidad de los proyectos a través de su Secretaría de Salud.

Luego, el 14 de julio de 2021<sup>10</sup>, el apoderado de la entidad relató que una vez consultado el proceso licitatorio N° OCA-LP-024-2019 en el portal web del SECOP, se evidenciaba que ya había sido adjudicado el contrato de obra N° 515 de 2019 al Consorcio San José, ejecutado al 100% y liquidado, por valor de \$2.536.531.422; a partir de lo cual concluyó que no era procedente el decreto de la medida cautelar, pues resultaría ineficaz y de imposible cumplimiento.

#### 2.1.2. Hospital Municipal de Acacías E.S.E.:

El 10 de octubre de 2019<sup>11</sup>, la apoderada especial del Hospital Municipal de Acacías E.S.E. refirió que en el presente caso no se acredita el perjuicio irremediable que podría representar la construcción del proyecto de reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E. Municipal de Acacías, el cual ameritara la suspensión del proceso licitatorio N° OCA-LP-024-2019.

<sup>4</sup> Folios 205 a 209, cuaderno 2 de expediente físico; páginas 3 a 11, documento cuaderno 2 de expediente digitalizado.

<sup>5</sup> Folio 212 a 214 o páginas 15 a 19, *ibidem*.

<sup>6</sup> Folios 231 a 236, páginas 50 a 55, *ibidem*.

<sup>7</sup> Actuación "Auto Decide Apelacion O Recursos 23/06/2021 23/06/2021 4:16:30 P. M.", registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

<sup>8</sup> Actuación "Envió De Notificación 8/07/2021 8/07/2021 4:17:41 P. M.", *ibidem*.

<sup>9</sup> Folio 227, cuaderno 2 de expediente físico; página 43, documento cuaderno 2 de expediente digitalizado.

<sup>10</sup> Actuación "Agregar Memorial 15/07/2021 15/07/2021 9:38:05 P. M.", registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

<sup>11</sup> Folios 242 a 253, cuaderno 2 de expediente físico; páginas 64 a 75, documento cuaderno 2 de expediente digitalizado.

Señaló, que el trámite adelantado por el Hospital y el Municipio para obtener el concepto técnico de viabilidad del proyecto fue el adecuado, toda vez que incluso el mismo Ministerio de Salud puntualizó sobre la aplicación del artículo 8 de la Resolución N° 2053 de 2019, que la competente para expedir el concepto técnico de viabilidad del proyecto de inversión era la Secretaría de Salud Departamental, como en efecto ocurrió.

Aunado a que la medida solicitada resultaba inocua, teniendo en cuenta que el Municipio de Acacías había adjudicado el contrato objeto de la licitación pública N° OCA-LP-024-2019 al consorcio San José, mediante Resolución N° 231 del 3 de octubre de 2019.

Finalmente, manifestó que la ejecución de la obra en cuestión resultaba de gran beneficio para la comunidad del Municipio, en tanto busca garantizar el acceso efectivo a una infraestructura del servicio público de salud.

Con posterioridad, el 15 de julio de 2021<sup>12</sup>, el apoderado especial de la entidad nuevamente se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada, aludiendo a la culminación del proceso licitatorio y contractual, habiéndose incluso entregado la obra al Hospital Municipal de Acacías E.S.E., por lo que habría perdido sentido el fin determinado por el accionante para la medida cautelar.

Así mismo, planteó que no era viable mutar o cambiar la medida cautelar que hubiese sido solicitado por el accionante, pues debía existir congruencia entre lo solicitado en el cuerpo de la acción y lo que posteriormente se alegara en el proceso; por lo que la decisión debía centrarse en la suspensión del proceso licitatorio y no de otra actuación u otro tipo de intervención.

Reiteró el beneficio que representa la obra cuya suspensión se pretendía, y aludió al cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales en el marco del proceso contractual; lo que en su opinión refuerza la improsperidad de la medida.

### **2.1.3. Ministerio Público:**

La Procuradora 49 Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>13</sup>, puso de presente que al consultar en la página del Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP–, el proceso de licitación N° OCA-LP-024-2019 del Municipio de Acacías, se observa que el contrato N° 515 del 4 de octubre de 2019, cuya suspensión se solicita, se encuentra adjudicado y suscrito por las partes, por lo que no es posible atender favorablemente la medida cautelar deprecada; máxime si se tiene en cuenta que dicha adjudicación genera un vínculo – irrevocable en sede administrativa– con un tercero ajeno tanto al presente asunto como a los eventuales vicios o defectos señalados por la parte actora.

---

<sup>12</sup> Actuación “Agregar Memorial 16/07/2021 16/07/2021 5:08:24 P. M.”, registrada en el aplicativo Justicia XXI Web –TYBA.

<sup>13</sup> Folios 366 a 369, cuaderno 2 de expediente físico; páginas 202 a 208, documento cuaderno 2 de expediente digitalizado.

Consideró, que en este caso no se trataba de evitar un perjuicio irremediable para salvaguardar los derechos e intereses colectivos afectados, sino que la actuación administrativa había culminado con la adjudicación y perfeccionamiento del contrato de obra N° 515 de 4 de octubre de 2019; circunstancia que eliminaba toda posibilidad de maniobra en relación con la medida cautelar, e incluso con la pretensión principal de la demanda, porque una vez suscrito el contrato, se habría cumplido el objeto de la licitación, surgiendo un derecho a favor de un tercero no vinculado a esta acción.

Adicional a lo anterior, señaló que para verificar la vulneración de los derechos colectivos cuya protección se invoca, especialmente en lo relacionado con el Acuerdo N° 496 de 2019 y el concepto técnico de viabilidad del proyecto, que soportan el proceso licitatorio N° OCA-LP-024-2019, se requiere un estudio detallado del fondo del asunto, que no es viable en esta etapa del proceso.

Así mismo, resaltó que el principal fundamento de la parte actora para solicitar la suspensión del proceso licitatorio, era la extralimitación de funciones del Secretario de Salud Departamental del Meta al emitir concepto técnico de viabilidad del proyecto de ampliación del Hospital de Acacías; sin embargo, en su sentir, el ente territorial había procedido de conformidad con el artículo 8 de la Resolución N° 2053 de 2019, pues para la fecha de su expedición, el proyecto no contaba con concepto de viabilidad por parte del Ministerio de Salud ni se hallaba en trámite ante esa entidad, por lo que sí correspondía a la Secretaría de Salud Departamental.

Concluyó, que en juicio de ponderación de la medida cautelar y sus efectos, esta no debía ser decretada, al haber sido superada por la actuación del ente territorial.

#### **2.1.4. Ministerio de Salud y Protección Social:**

En pronunciamientos del 11 de octubre de 2019<sup>14</sup> y del 16 de julio de 2021<sup>15</sup>, la apoderada especial de la cartera ministerial accionada se refirió a las competencias del Ministerio de Salud contempladas en las Leyes 100 de 1993, 489 de 1998, 715 de 2001, 1444 de 2011 y el Decreto 4107 de 2011, y realizó un recuento del trámite surtido ante el Ministerio de Salud sobre el proyecto de inversión denominado “*reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E. Hospital Municipal de Acacías*”; luego de lo cual, solicitó se negara la medida cautelar, por considerar que el medio de control era improcedente e inadecuado para reclamar la protección de los derechos colectivos invocados por el accionante.

#### **2.1.5. Municipio de Acacías:**

En comunicación electrónica del 1 de julio de 2021<sup>16</sup>, la apoderada del Municipio de Acacías se opuso a la medida cautelar, teniendo en cuenta que la finalidad de la misma es la de amparar anticipadamente el objeto del proceso y garantizar la eficiencia de la decisión de fondo que deba tomarse, lo que no se cumpliría en este caso por existir

---

<sup>14</sup> Folios 390 a 409 o páginas 247 a 266, *ibidem*.

<sup>15</sup> Actuación “*Agregar Memorial 16/07/2021 19/07/2021 4:19:41 P. M.*”, registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

<sup>16</sup> Actuación “*Agregar Memorial 1/07/2021 1/07/2021 5:10:17 P. M.*”, registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

una carencia de objeto de la acción popular –estimando que se encuentra satisfecha la pretensión única de la demanda– y por la ausencia absoluta de fundamentos normativos de la demanda.

Sumado a que con la oposición se busca evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger y evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, de conformidad con los literales a y b del artículo 26 de la Ley 472 de 199, toda vez que el único propósito del proyecto de reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E. Municipal de Acacías, es mejorar la calidad de vida de los habitantes, mejorar y garantizar el servicio de salud pública, y mejorar la capacidad instalada del Hospital Departamental, lo que redundará en beneficios para la población en general, sin que pueda considerarse como un proyecto que amenace, vulnere o ponga en peligro los derechos e intereses colectivos.

Finalmente, indicó que resultaba inviable imponer la suspensión provisional a un proceso licitatorio que se surtió de conformidad con la normatividad vigente y que hoy no existe, por cuanto la obra ya fue contratada, ejecutada y recibida a satisfacción por la entidad contratante.

## II. Consideraciones del Despacho

### 1. Medidas cautelares en acciones populares:

Mediante la Ley 472 de 1998, el Legislador reguló de manera especial el ejercicio de las acciones populares y de grupo, en desarrollo del artículo 88 constitucional, fijando con ella sus principios, su objeto y, especialmente, su procedimiento y trámite, el cual debe ser observado por el Juez, independientemente de que se trate de un asunto cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o a la Jurisdicción Ordinaria Civil.

Así, su artículo 25 dispuso lo pertinente sobre las medidas cautelares, en los siguientes términos:

*“Artículo 25. Medidas cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:*

*a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*

*b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*

*c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

*PARAGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

*PARAGRAFO 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado”*

A partir de la norma en cita, el Consejo de Estado ha puntualizado que para la procedencia de las medidas cautelares en las acciones populares, es necesario, entre otros aspectos, que se encuentre probada la inminencia de un daño a los derechos colectivos o su producción, *“con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó”*<sup>17</sup>.

De igual modo, sobre la oposición a estas medidas, el artículo 26 de la norma en comento, estableció que sólo podría fundamentarse en (i) evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger, (ii) evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, y (iii) evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable; situaciones cuya probanza corresponde a la parte que las alegue.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, la acción popular entró a hacer parte de los medios de control a ser ejercidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, regulándose su procedencia bajo el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, y estableciendo sobre las medidas cautelares lo siguiente:

*“Artículo 229.Procedencia de medidas cautelares. 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 para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 2 de mayo de 2013. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Radicación: 68001-23-31-000-2012-00104-01 (AP).

En ese orden, se ha entendido que las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en materia de medida cautelares son aplicables a las acciones populares, criterio que fue confirmado por la Corte Constitucional en sentencia C-284 del 15 de mayo de 2014, quien consideró que el párrafo del artículo 229 del C.P.A.C.A. no contraviene las disposiciones constitucionales relativas a la protección de derechos e intereses colectivos. Lo anterior, toda vez que:

*“i. no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; ii. el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; iii. sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; iv. si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; v. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; v. estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente”.*

En concordancia, en reiterados pronunciamientos el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

*“[...] la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.*

*En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.*

*Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA”<sup>18</sup> (subrayado fuera de texto).*

De modo que, en aras de resolver sobre las medidas cautelares en las acciones populares, resultará aplicable en sentido complementario lo dispuesto tanto en la Ley 472 de 1998 como en la Ley 1437 de 2011; norma esta última que al ocuparse de la materia, señala que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada a fin de proteger

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 11 de abril de 2018. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación: AP 85001-23-33-000-2017-00230-01.



provisionalmente el objeto de la demanda y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

Así mismo, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 del C.P.A.C.A. refiere lo siguiente:

*“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:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

*3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.*

A su turno, el artículo 231 del mismo estatuto procesal, prevé como requisitos para decretar las medidas cautelares (i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, (ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, (iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y (iv) que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: (a) que al no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable, o (b) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha precisado que:

*“i) Existen **requisitos de formales procedibilidad**, a saber: 1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).*

*ii) Existen **requisitos materiales de procedibilidad**, a saber: 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011)*

*Ahora bien, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otros requisitos adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y 2) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011)” (negrita fuera de texto)<sup>19</sup>.*

Puede verse entonces que de manera tanto normativa como jurisprudencial, el decreto de la medida cautelar no procede *per se*, sino que se hace necesario verificar el cumplimiento de criterios tanto formales como materiales, como pasa a abordarse.

## 2. Caso concreto:

En el presente asunto, el señor José Enrique Molina Rojas solicitó como medida cautelar la suspensión del proceso licitatorio N° OCA-LP-024 de 2019 en atención a las irregularidades que rodearon dicho trámite administrativo, pues a su juicio, la Secretaría de Salud del Departamento del Meta carecía de competencia para decidir sobre la viabilidad del proyecto de inversión denominado reposición y ampliación del servicio de urgencias de la E.S.E. Municipal de Acacías, siendo este un asunto de competencia del Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo con el artículo 8 de la Resolución N° 2053 del 31 de julio de 2019; coligiendo que con ello existió

<sup>19</sup> Consejo de Estado; Sentencia de 29 de noviembre de 2016, Radicación No. 11001-03-25-000-2012-00474-00 (1956-12); Abel Rodríguez Céspedes contra la Procuraduría General de la Nación.

extralimitación en las funciones del Secretario Departamental de Salud del Meta y del Alcalde Municipal de Acacías.

Pues bien, recuérdese que la finalidad principal de las medidas cautelares en las acciones populares, prevista en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, es la de prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado, motivo por el cual, para su decreto es necesario que se encuentre probada justamente la inminencia del daño o su efectiva producción; lo que en concordancia con el artículo 231 del C.P.A.C.A., implica que se advierta que, de no otorgarse la medida (i) se causaría un perjuicio irremediable o (ii) los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Al respecto, sea lo primero indicar que en el *sub examine* no se encuentra siquiera sumariamente probada la inminencia de un daño o la ocurrencia del mismo, como tampoco la parte actora concretó en qué consistiría el mismo. Si bien en la demanda popular se invoca la protección del derecho fundamental a la salud –así como los derechos colectivos contemplados en los literales a, b, d, e, g, h, j, l, m y n del artículo 4 de la Ley 472 de 1998–, lo cierto es que no se advierte que esos derechos se encuentren amenazados, vulnerados o ante un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez.

Lo anterior, por cuanto, hasta donde se observa en el expediente, el servicio de salud, específicamente en la atención de urgencias del Hospital Municipal de Acacías E.S.E., se continúa prestando a la población –incluso ninguna de las partes adujo lo contrario–, sin que obren pruebas de que el proceso licitatorio N° OCA-LP-024 de 2019 hubiese intervenido, o significado un obstáculo o impedimento, en la prestación y protección de los derechos invocados; máxime si se tiene en cuenta que en esta inicial etapa del proceso, no se encuentran acreditadas las presuntas irregularidades a las que ha hecho referencia el demandante.

En segundo lugar, porque ante la advertencia de las entidades accionadas y el Ministerio Público en relación con la adjudicación y materialización de la licitación pública N° OCA-LP-024 de 2019, el Despacho procedió a constatar el estado del proceso licitatorio en el sitio web del Sistema Electrónico de Contratación Pública<sup>20</sup>, visualizándose la siguiente información<sup>21</sup>:

<sup>20</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

<sup>21</sup> Específicamente en el enlace:

[https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-205056&g-recaptcha-response=03AGdBq27WzBlN58y58ARz\\_bhDBX3l7lp5z\\_QkJ4Ab5gJgqOczrli0c-W-HEBKf1gF93mZFhbQcclHY4BSvoTRDmVY\\_t\\_dDISG55f3ksE9aVmWRyGU0cQF473i8kmC2f0qH3XqQL2iNfOgUtAUILGdjVq6awdYeGUwh2-MZFI2Uu6T-sXJcU5K1ZUXV06SUkpwpebzc5V0UjDYksDEiecJnrJvupljVcJWc5MnopowUdogVplCDVWeKAurM3NoC6yWTnMxWJvkr4YrXu8ly2zhD1tcALYAjieOW8rDGyRmHT4-VZLHnQSEBiU9bZlwFuf1kK28vvS4x1K9WBy36IZ\\_EYHl7obLNorjqAmuwjT6qjx5gLJinB9b4GJuOrlGwKq1BQewlwtZUFeAR\\_WSV0ya\\_M9vi5BnzpTQpleXQ0fg\\_luZHsvzxHBT3klapXC6pPBnlAkVW1UiAvVMGx1Y0GwBghMmcSUOymVA](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-205056&g-recaptcha-response=03AGdBq27WzBlN58y58ARz_bhDBX3l7lp5z_QkJ4Ab5gJgqOczrli0c-W-HEBKf1gF93mZFhbQcclHY4BSvoTRDmVY_t_dDISG55f3ksE9aVmWRyGU0cQF473i8kmC2f0qH3XqQL2iNfOgUtAUILGdjVq6awdYeGUwh2-MZFI2Uu6T-sXJcU5K1ZUXV06SUkpwpebzc5V0UjDYksDEiecJnrJvupljVcJWc5MnopowUdogVplCDVWeKAurM3NoC6yWTnMxWJvkr4YrXu8ly2zhD1tcALYAjieOW8rDGyRmHT4-VZLHnQSEBiU9bZlwFuf1kK28vvS4x1K9WBy36IZ_EYHl7obLNorjqAmuwjT6qjx5gLJinB9b4GJuOrlGwKq1BQewlwtZUFeAR_WSV0ya_M9vi5BnzpTQpleXQ0fg_luZHsvzxHBT3klapXC6pPBnlAkVW1UiAvVMGx1Y0GwBghMmcSUOymVA)

## Detalle del Proceso Número: OCA-LP-024-2019

META - ALCALDÍA MUNICIPIO DE ACACIAS

Información General del Proceso		
Tipo de Proceso	Licitación Pública	
Estado del Proceso	Liquidado	
Asociado al Acuerdo de Paz	No	
Régimen de Contratación	Estatuto General de Contratación	
Grupo	[F] Servicios	
Segmento	[72] Servicios de Edificación, Construcción de Instalaciones y Mantenimiento	
Familia	[7210] Servicios de mantenimiento y reparaciones de construcciones e instalaciones	
Cause	[721029] Servicios de mantenimiento y reparación de instalaciones	
Detalle y Cantidad del Objeto a Contratar	REPOSICION Y AMPLIACIÓN DEL SERVICIO DE URGENCIAS DE LA ESE HOSPITAL MUNICIPAL DE ACACIAS	
Cuantía a Contratar	\$ 2.536.632.280	
Moneda de Pago	Peso Colombiano	
Tipo de Contrato	Obra	
Respaldos Presupuestales Asociados al Proceso		
Tipo de respaldo presupuestal	Número del respaldo presupuestal	Cuantía del respaldo presupuestal
CDP	2019.CEN.01001244	\$ 2.536.632.280

Información de los Contratos Asociados al Proceso			
Número del Contrato	CONTRATO 515 2019	<a href="#">Ver Adiciones</a>	
Estado del Contrato	Liquidado		
Tipo de Terminación del Contrato	Normal		
Objeto del Contrato	REPOSICION Y AMPLIACIÓN DEL SERVICIO DE URGENCIAS DE LA ESE HOSPITAL MUNICIPAL DE ACACIAS		
Cuantía Definitiva del Contrato	\$2.536.531.422.00 Peso Colombiano		
Porcentaje de Anticipo	50 %		
Nombre o Razón Social del Contratista	CONSORCIO SAN JOSE		
Identificación del Contratista	Nit de Persona Jurídica No. 901328622		
País y Departamento/Provincia de ubicación del Contratista	Colombia : Meta		
Nombre del Representante Legal del Contratista	JOHAN ALEXANDER PERDOMO MORENO		
Identificación del Representante Legal	Cédula de Ciudadanía No. 1122132039		
Sexo representante legal del contratista	Hombre		
Valor Contrato Interventoría Externa	\$ 0.00		
Fecha de Firma del Contrato	04 de octubre de 2019		
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato	04 de octubre de 2019		
Plazo de Ejecución del Contrato	85 Días		
Fecha de Terminación del Contrato	23 de diciembre de 2020		
Fecha de Liquidación del Contrato	11 de junio de 2021		
Destinación del Gasto	Inversión		
Fuentes de Financiación	Fuente	Otro Recurso	Valor
	Otros recursos	FUENTE 590	\$2.536.531.422
Código Rubro Presupuestal			
Nombre Rubro Presupuestal			
Valor Rubro Presupuestal			

De allí se colige que, en efecto, de licitación pública N° OCA-LP-024 de 2019 se derivó el contrato N° 515 de 2019, suscrito con el consorcio San José por valor definitivo de \$2.536.531.422, consignándose como objeto la “REPOSICION Y AMPLIACIÓN DEL SERVICIO DE URGENCIAS DE LA ESE HOSPITAL MUNICIPAL DE ACACIAS”; cuya ejecución inició el 4 de octubre de 2019 y terminó el 23 de diciembre de 2020, habiéndose liquidado el pasado 11 de junio de 2021 mediante acta de liquidación bilateral que puede ser consultada en el mismo sitio web.

Así, ante la conclusión tanto del proceso licitatorio N° OCA-LP-024 de 2019 como del contrato N° 515 de 2019 derivado de aquel, para el despacho resulta forzoso colegir la carencia de objeto de la cautela deprecada, pues –asumiendo que en gracia de discusión estuvieran acreditados los requisitos de procedencia para el decreto de la medida– no existe proceso licitatorio susceptible de suspensión, en la medida que el trámite de licitación al que alude el demandante se encuentra terminado, tal como lo refirió la Procuradora 49 Judicial II para Asuntos Administrativos.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado que la toma de medidas previas en una acción popular supone la existencia de circunstancias que amenacen o vulneren los derechos colectivos cuya protección se invoca<sup>22</sup>, pues de otro modo no sería posible justamente hacer cesar amenaza o vulneración alguna.

Por tanto, se concuerda con el Ministerio Público en que, si para el actor el derecho a la salud y derechos colectivos invocados estaban siendo amenazados por la licitación pública N° OCA-LP-024 de 2019, y esta ha desaparecido –en el entendido de que fue terminada y no se encuentra en trámite–, desaparece también la causa que da lugar a la protección previa<sup>23</sup>; lo que necesariamente conlleva a la negativa de la suspensión provisional de la licitación pública N° OCA-LP-024 de 2019, deprecada por el señor José Enrique Molina Rojas.

### III. Otras Decisiones

En comunicación del 30 de junio de 2021<sup>24</sup>, la abogada Paula Andrea Murillo Parra renunció al poder previamente conferido por el Hospital Municipal de Acacías E.S.E., siendo pertinente aceptarla por reunir los requisitos previstos para el efecto en el artículo 76 del C.G.P.

De otro lado, obra poder especial conferido mediante mensaje de datos<sup>25</sup> por el Gerente del Hospital Municipal de Acacías E.S.E. en favor del abogado Andrés Mauricio Paez Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.121.851.669 y tarjeta profesional N° 228.270 del Consejo de Superior de la Judicatura, a quien habrá de reconocérsele personería jurídica para que ejerza la representación judicial de la aludida entidad en el asunto de la referencia, toda vez que el poder fue constituido en cumplimiento de los requisitos previstos por el Decreto 806 del 4 de junio de 2020.

Por lo expuesto, se

### RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en la suspensión provisional de la licitación pública N° OCA-LP-024 de 2019, según el análisis efectuado en esta providencia.

**SEGUNDO: ACEPTAR LA RENUNCIA** al poder manifestada por la abogada Paula Andrea Murillo Parra, al poder previamente conferido por el Hospital Municipal de Acacías E.S.E., al acreditar el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 76 del C.G.P.

**TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA** jurídica al abogado Andrés Mauricio Paez Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.121.851.669 y tarjeta profesional

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 6 de septiembre de 2018. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación: 85001-23-33-000-2017-00065-01(AP) A ACUMULADO 85001-23-33-000-2017-00067-00(AP) A.

<sup>23</sup> En el mismo sentido, *ibidem*.

<sup>24</sup> Actuación “Agregar Memorial 30/06/2021 30/06/2021 3:18:19 P. M.”, registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

<sup>25</sup> Página 14, documento cargado en la actuación “Agregar Memorial 16/07/2021 16/07/2021 5:08:24 P. M.”, *ibidem*.

Nº 228.270 del Consejo de Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado judicial del Hospital Municipal de Acacías E.S.E., en los términos y para los fines del poder constituido por la Gerente de la entidad a través de medios electrónicos<sup>26</sup>.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, y vencidos los términos procesales inherentes a la admisión de la demanda, ingresar el expediente al despacho para tomar las decisiones que sean del caso.

Notifíquese y Cúmplase,

**Firmado Por:**

**Nelcy Vargas Tovar**  
**Magistrado**  
**Mixto 004**

**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

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:

**97ba01c6942227d8abdc1b47b21e1e14deabda2a2da202e5e24f14eae00d4e59**

Documento generado en 07/09/2021 03:32:06 p. m.

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

---

<sup>26</sup> Página 14, documento cargado en la actuación "Agregar Memorial 16/07/2021 16/07/2021 5:08:24 P. M.", registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – Tyba.