

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2.021).-

DEMANDANTE : GUSTAVO RODRÍGUEZ ROJAS
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SANTA SOFIA
RADICACIÓN : 150013333011201900230-00
NULIDAD SIMPLE
MEDIDA CAUTELAR

Vencido el traslado de la solicitud de medida cautelar elevada por la parte actora, procede el Despacho a proferir la decisión que en derecho corresponde, conforme lo establece el artículo 233 del C.P.A.C.A.

I. ANTECEDENTES

1.1. De la solicitud de suspensión provisional (fls. 1-7 c. medida).

Mediante escrito conjunto con la demanda, la parte demandante presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional del pliego de condiciones -licitación pública: MSS-LP-N 001 de 2020 "OPTIMIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE REDES Y ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTA SOFIA BOYACÁ"-.

1.2. Fundamento de la medida.

Sostiene que el acto administrativo en mención fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse como quiera que considera que la Administración Municipal incumplió:

- El artículo 125 del C.N. ya que desconoció totalmente el tema de protección que el Estado debe brindar a los trabajadores, en este caso los obreros y demás personas y terceros que con su aporte desarrollan el referido contrato de obra.
- La Resolución No. 312 de 2019, que tiene por objeto establecer los estándares mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST para las personas naturales y jurídicas en el país, así como el artículo 2 y 26 del Decreto 1295 de 1994, toda vez que se adelantó una licitación pública desconociendo que existe una norma, que expresamente señala que los trabajadores, contratistas y subcontratistas del estado deben seguir los lineamientos de la prevención para la no ocurrencia de accidentes laborales.
- Los artículos 1º, 14 de la Ley 1562 de 2012, el capítulo 7 del título 4 de la parte 2 del libro 2, el numeral 5º del artículo 2.2.4.6.8, el artículo 2.2.4.7.5. del Decreto 1072 de 2015, normas que considera de importancia relevante al momento de contratar servicios y bienes por parte de la Administración Municipal, pues indica que los estándares mínimos, ofrecen una panorámica del estado de la Empresa oferente en cuanto a cumplimiento de la

normatividad en la SST, así como la clase de riesgo que pueden aparecer en la ejecución de la obra por desarrollar, lo cual indica desconoce la administración.

De igual forma señala, que al olvidar la administración municipal dar aplicación a la Resolución No. 0312 de 2019 desconoció el principio de planeación como medio de estructuración del proceso contractual, al no revisar y prever los riesgos futuros, por lo que considera que la inadecuada estructuración del pliego de condiciones conlleva consecuencias *"nefastas para la contratación estatal como lo son, entre otras, sobrecostos administrativos, adquisición de bienes o servicios de mala calidad o innecesarios, la nulidad de los actos precontractuales y como consecuencia de ello del contrato, que generan lesiones tanto para la administración como para los administrados o colaboradores, debido a que no se satisface de manera adecuada la necesidad requerida por el Estado generando traumatismos administrativos, económicos y sociales."* (fl. 6 c.ppal.)

Finalmente, indica que en caso de ejecutarse el acto que se demanda generaría para la Administración una pérdida de recursos por la aplicación de multas por parte del Ministerio de Trabajo, a más de las indemnizaciones a que hubiere lugar por los eventos de accidente laboral, enfermedad laboral y/o enfermedades de origen común del personal que se apresta a desarrollar el contrato.

1.3. Traslado de la medida cautelar.

Mediante auto del 26 de octubre de 2020 (fl. 10-11 c. medida) y conforme lo dispone el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, se ordenó correr traslado de la citada medida cautelar a la demandada Municipio de Santa Sofía y al tercero interesado Luis Andrés Pedraza Chaparro para que se pronunciaran al respecto.

En cumplimiento de lo anterior, por Secretaría, se procedió a la notificación por correo electrónico el día 09 de diciembre de 2020 (fl. 50-53 c. medida) y se corrió el respectivo traslado (fl. 56).

1.4. Oposición frente a la medida solicitada.

Previo a la notificación de rigor, el Municipio de Santa Sofía mediante memorial recibido el 03 de noviembre de 2020 (fl. 14), manifestó que se oponía al decreto de la medida cautelar solicitada, argumentando que:

- i) carece de sustento fáctico y legal, como quiera que no le asiste razón al actor de señalar que la entidad territorial incumplió con el deber de solicitar en los pliegos de condiciones el cumplimiento de los requisitos de seguridad en el trabajo previstos en la normatividad vigente;
- ii) no se cumple con los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, como quiera que refiere que en relación con el pliego de condiciones de la licitación cuestionado, el municipio si cumplió con la exigencia de un profesional en seguridad en el trabajo encargado justamente del cumplimiento de las obligaciones en esa materia, según se lee en el pliego definitivo en el acápite del personal profesional requerido para la ejecución de la obra -página 21- "*PROFESIONAL SISOMA*" (fl. 20). Adicionalmente, indica que en el anexo No. 1 de los pliegos definitivos de condiciones -páginas

59 y 60-, se establecieron unas condiciones puntuales en torno a las medidas de seguridad y accidentes de trabajo "PREVENCION DE ACCIDENTES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD" (fl. 20), y que en las observaciones presentadas al pliego definitivo de condiciones vía correo electrónico se amplió el espectro de profesionales que podrían presentar los oferentes para garantizar el Sistema de Seguridad en el Trabajo;

iii) la solicitud deviene improcedente porque la administración cumplió cabalmente con la exigencia legal de solicitar entre el personal ofrecido por los proponentes un profesional en seguridad en el trabajo y dicho requisito fue cumplido por el oferente al que se le adjudicó el contrato;

iv) el cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) no puede considerarse como un requisito habilitante dentro de los procesos de selección de contratista, ya que indica que sobre el particular la Agencia Estatal para la Contratación Pública mediante concepto No. 4201814000003717 del 25 de julio de 2018, dijo "(...) No. Los requisitos habilitantes miden la aptitud del proponente para participar en un Proceso de Contratación como oferente y están referidos a su capacidad jurídica, financiera, organizacional y su experiencia, y no incluyen la necesidad de que el proponente cuente con el SG-SST. (...) 3. La normativa no define que no contar con el SG-SST limite la capacidad jurídica de los proponentes, ni define que sea una inhabilidad o una incompatibilidad; en consecuencia, el SG-SST no es un requisito habilitante para participar en un Proceso de Contratación. 4. El cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), tratándose de una obligación de ley, podría incluirse como una de las obligaciones del contratista dentro del contrato, la cual se verificará por parte del supervisor o interventor durante la ejecución del contrato." (fl. 22). A lo que aclara que el Municipio lo que hizo fue exigir la presentación del profesional especializado dentro del equipo de trabajo del contratista e incluir en los anexos de los pliegos lo relacionado con las medidas de seguridad y prevención de accidentes, con lo cual considera se dio cumplimiento total a lo señalado en la normatividad vigente en materia de seguridad en el trabajo del futuro contrato;

v) el contratista Luis Andrés Pedraza Chaparro, luego de suscribir el respectivo contrato de obra, le presentó al municipio un documento denominado "SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO" para el "Contrato de optimización y construcción de redes de acueducto y alcantarillado urbano del municipio de Santa Sofía", en el cual indica se establecen entre otros aspectos los objetivos de la política de seguridad en el trabajo, la planificación, aplicación, verificación y mejoramiento del referido sistema, además se confirma que la entidad no incurrió en la omisión que se alude en la demanda y en la solicitud de suspensión;

vi) los efectos jurídicos del acto demandado ya se materializaron y por tanto la medida cautelar resultaría totalmente inocua, al señalar que, una vez surtida la etapa de evaluación y adjudicación del contrato, este se suscribió con el ingeniero Luis Andrés Pedraza Chaparro, por lo que considera que los pliegos de condiciones cumplieron con su cometido y dejaron de tener efectos jurídicos, y cita un pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como la providencia del 12 de diciembre de 2017, rad.

25000233300020140131803. M.P. Jaime Orlando Santofimio para afirmar que cuando el acto administrativo cuya suspensión provisional se solicita dejó de tener efectos jurídicos no es procedente decretar dicha medida cautelar

Por último, con el escrito en mención allegó copia del documento denominado, "SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO" para el "Contrato de optimización y construcción de redes de acueducto y alcantarillado urbano del municipio de Santa Sofía" visible a folios 26-44 del expediente.

De igual forma, surtidas las notificaciones de rigor, como se verifica en constancia de **notificación personal** llevada a cabo el **09 de diciembre de 2020** (fls. 53 c. medida), y visto el informe secretarial que antecede a esta decisión (fl. 57 c. medida) se observa que el tercero interesado no presentó oposición a la medida cautelar deprecada por el extremo procesal activo.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Asunto a resolver.

El presente asunto, se contrae a determinar si resulta procedente ordenar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del pliego de condiciones -licitación pública: MSS-LP-N 001 de 2020 "OPTIMIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE REDES Y ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTA SOFIA BOYACÁ"-.

Para desatar esta cuestión, el Despacho analizará en primer lugar las normas generales que rigen la procedencia, requisitos, alcance y finalidad de las medidas cautelares, especialmente en lo que tiene que ver con la suspensión provisional de actos administrativos, para luego descender al examen del caso concreto.

2.2. Procedencia, requisitos, alcance y finalidad de las medidas cautelares, especialmente en lo que tiene que ver con la suspensión provisional del acto administrativo solicitado en la demanda

Con el fin de establecer los requisitos que deben reunirse para la prosperidad de las medidas cautelares, especialmente en lo que tiene que ver con la suspensión provisional de los actos administrativos, deben tenerse en cuenta entre otros, los siguientes parámetros fijados en el Capítulo XI contenido en el Título V de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

a) Procedencia y finalidad de las medidas cautelares:

En los procesos declarativos que se adelantan ante esta jurisdicción, pueden decretarse las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229 Ley 1437 de 2011).

Según lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado, las medidas cautelares en materia de lo contencioso administrativo están orientadas a garantizar la efectividad de la sentencia como componente del acceso a la administración de justicia, en la medida que permiten que el objeto del juicio permanezca inalterado

durante el trámite procesal, pues de lo contrario el restablecimiento del ordenamiento jurídico al finalizar la actuación resultaría puramente nominal, esto es, carente de materialización¹.

b) Oportunidad:

Pueden solicitarse con anterioridad a la notificación del auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso (artículo 229 Ley 1437 de 2011).

c) Contenido y Alcance:

Las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230 Ley 1437 de 2011).

Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante. Las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia. Finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante².

Para efectos de lo anterior, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una o varias de las siguientes alternativas: (i) 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; (ii) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, medida a la cual solo acudirá el operador judicial 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 deberá indicar las condiciones o señalar las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, que como su nombre lo indica, busca hacer cesar la aplicación de la decisión; (vi) 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; (vii) impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (artículo 230 Ley 1437 de 2011).

Con todo, 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 (artículo 230 Ley.1437 de 2011).

¹ C.E.4. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez 21 de mayo de 2014 R: 11001-03-24-000-2013-00534-00(20946)

² *Ibidem*

d) Requisitos para su adopción:

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 (artículo 231 Ley 1437 de 2011). Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos (artículo 231 Ley 1437 de 2011).

En los demás casos, es decir en los que no tienen que ver con la suspensión de actos administrativos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (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 demuestre que al no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable, o se harían nugatorios los efectos de la sentencia (artículo 231 Ley 1437 de 2011).

e) Caución:

El solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar. Con tal propósito, el operador judicial debe determinar la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución, para lo cual podrá ofrecer diversas alternativas al solicitante (artículo 232 Ley 1437 de 2011).

En todo caso, ha de aclararse que no se requerirá caución en los siguientes eventos: (i) **cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos**; (ii) en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos; (iii) en los procesos de tutela, y (iv) cuando el solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública (artículo 232 Ley 1437 de 2011).

f) Prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado.

Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión (artículo 238 Ley 1437 de 2011).

g) Consecuencias del incumplimiento:

El incumplimiento de una medida cautelar dará lugar a la apertura de un incidente de desacato como consecuencia del cual se podrán imponer multas sucesivas por cada día de retardo en el cumplimiento, hasta por dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes a cargo del renuente, sin que sobrepase cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes (artículo 241 Ley 1437 de 2011).

La sanción será impuesta al representante legal de la entidad o director de la entidad pública o al particular responsable del cumplimiento de la medida cautelar por la misma autoridad judicial que profirió la orden, mediante trámite incidental y será susceptible de los recursos de apelación en los procesos de doble instancia y de súplica en los de única instancia, los cuales se decidirán en el término de cinco (5) días (artículo 241 Ley 1437 de 2011).

d) Recapitulación frente a la medida cautelar de suspensión provisional como medio preventivo solicitado por la parte actora:

Pues bien, conforme a los parámetros normativos reseñados precedentemente, advierte el Despacho que para determinar la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, deben tenerse en cuenta básicamente las siguientes reglas jurídicas:

- La suspensión de los actos administrativos busca hacer cesar sus efectos, mientras se decide el fondo del asunto a través de la respectiva sentencia, con el fin de proteger y garantizar el objeto del proceso y no hacer nugatorias las decisiones que se adopten frente a las pretensiones formuladas ante la jurisdicción.
- La solicitud de suspensión debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.
- Para su prosperidad, se requiere acreditar la violación de las normas invocadas por el interesado.
- Esta infracción normativa debe evidenciarse del análisis del acto demandado y su confrontación con las disposiciones superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.
- En los casos que se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.
- Por tratarse de la suspensión de actos administrativos no requiere caución.

2.3 Caso concreto:

Procederá el Despacho a hacer el análisis de cada uno de los requisitos de procedencia de la medida cautelar.

- Requisitos Generales.

En primer lugar, encuentra este estrado judicial que la solicitud de medida cautelar se realizó dentro de un proceso de carácter declarativo de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, toda vez la demanda la interpuso el ciudadano GUSTAVO RODRÍGUEZ ROJAS correspondiendo al medio de control de Nulidad Simple. En segunda medida, el Despacho observa que la solicitud fue presentada de manera conjunta con la demanda, situación que es permitida por la norma tal como se expuso líneas atrás.

En cuanto a que la medida cautelar sea necesaria para proteger y garantizar el objeto del proceso; al respecto debe decirse que de acuerdo a lo señalado por la parte demandante la medida se torna oportuna en virtud de que con la misma se busca que al no cumplirse con los estándares mínimos de seguridad y salud en el trabajo la entidad territorial no culmine el proceso de selección y adjudique el respectivo contrato de obra, a fin de evitar la pérdida de recursos por la aplicación de multas por parte del Ministerio de Trabajo, a más de las indemnizaciones a que hubiere lugar por los eventos de accidente laboral, enfermedad laboral y/o enfermedades de origen común del personal que se puedan presentar en el desarrollo del contrato.

De esta manera, al verificar el objeto de la demanda que no es otro que dejar sin efectos un acto administrativo de carácter general "pliego de condiciones", el cual según ha señalado el Consejo de Estado "se erige como uno de los conjuntos normativos que rige las licitaciones públicas y por consiguiente las entidades estatales y los proponentes participantes quedan sometidos imperativamente a él, (...)."³, es claro para el Despacho que la medida de suspensión de este acto tiene una relación directa con el objeto del litigio, por cuanto con el medio de control lo que se busca es que no se celebre el respectivo contrato sin el cumplimiento de los requisitos mínimos relacionados con el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

Visto lo anterior, y una vez confrontado con el objeto de la medida cautelar no existe reparo en señalar que la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado obedece estrictamente a la protección del derecho que se debate ante este estrado judicial, toda vez que lo que se demanda es una actuación que podría poner en riesgo el interés general, así como el patrimonio del estado desde el punto de vista contractual.

- Requisitos de Procedencia específicos de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo.

Frente a este requisito, el Despacho entrará en primer lugar a revisar si el acto demandado, quebranta el ordenamiento jurídico, para lo cual se contrastará las normas y los medios de prueba aportados al trámite del presente medio de control.

De esta manera se hará referencia a las normas invocadas en la solicitud y relacionadas con el Sistema de gestión de seguridad y salud en el Trabajo:

<p>Decreto 1295 de 1994, por el cual se determinó la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales</p>	<p>Refiere en su artículo 2º los objetivos del Sistema General de Riesgos Profesionales, así:</p> <p><i>"(...) a. Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.</i></p> <p><i>b. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional<1>.</i></p>
--	---

³ Consejo de Estado. SCA. Sección Tercera. Subsección C. Providencia del 27 de noviembre de 2017. Radicación número: 08001-23-31-000-1998-02160-01(58362). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

	<p>c. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional<1> y muerte de origen profesional.</p> <p>d. Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales.</p> <p>y en su artículo 26 plantea una clasificación de riesgo I, II, III, IV y V, según el tipo de empresa.</p>
<p>Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales y se dictaron otras disposiciones en materia de salud ocupacional.</p>	<p>En su artículo 1º, realiza las siguientes definiciones:</p> <p><i>Sistema General de Riesgos Laborales: Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.</i></p> <p><i>Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales.</i></p> <p><i>Salud Ocupacional: Se entenderá en adelante como Seguridad y Salud en el Trabajo, definida como aquella disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.</i></p> <p><i>Programa de Salud Ocupacional: en lo sucesivo se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST. Este Sistema consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo. (...)</i></p> <p>Y en el artículo 14 frente a la garantía de la calidad en salud ocupacional y riesgos laborales que deberán cumplir los integrantes del Sistema General de Riesgos Laborales, previo la realización de visitas de verificación del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el mencionado sistema de garantía de calidad, priorizando las empresas con mayores tasas de accidentalidad y muertes.</p>
<p>Decreto 1072 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo</p>	<p><i>Determina como obligaciones de los empleadores con relación a la seguridad y la salud de los trabajadores, entre otras las de "5. Cumplimiento de los Requisitos Normativos Aplicables: Debe garantizar que opera bajo el cumplimiento de la normatividad nacional vigente aplicable en materia de seguridad y salud en el trabajo, en armonía con los estándares mínimos del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales de que trata el (Numeral 5º del artículo 2.2.4.6.8)</i></p> <p><i>Y en el artículo 2.2.4.7.5., se define el Sistema de Estándares Mínimos, como el "conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento, mediante los cuales se establece, registra, verifica y controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica; de suficiencia patrimonial y financiera; y de capacidad técnico-administrativa, indispensables para el funcionamiento, ejercicio y desarrollo</i></p>

	<i>de actividades de los diferentes actores en el Sistema General de Riesgos Laborales, los cuales buscan dar seguridad a los usuarios frente a los potenciales riesgos asociados a la atención, prestación, acatamiento de obligaciones, derechos, deberes, funciones y compromisos en seguridad y salud en el trabajo y riesgos laborales. El incumplimiento de las normas, requisitos y procedimientos del Sistema de Estándares Mínimos acarreará, sin perjuicio de la pérdida de la posibilidad de operar, la aplicación de las sanciones a las que se refiere el artículo 2.2.4.7.13. del presente Decreto. (...)</i>
Resolución No. 312 de 2019 Por la cual se definió los estándares mínimos de sistema de gestión de la seguridad y salud en el Trabajo SG-SST."	Entendidos como un "conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento de los empleadores y contratantes, mediante los cuales se establecen, verifican y controlan las condiciones básicas de capacidad técnico-administrativa y de suficiencia patrimonial y financiera indispensables para el funcionamiento, ejercicio y desarrollo de actividades en el Sistema de Gestión de SST." (Artículo 1), precisando su campo de aplicación a los empleadores públicos y privados, a los contratantes de personal bajo modalidad de contrato civil, comercial o administrativo y otros (Artículo 2) y estipulando como requisito estándar común la asignación de persona que diseñe e implemente el SG-SST.

Pues bien, se evidencia que la parte demandante fundamenta la medida cautelar, en los siguientes términos:

Sostiene el actor que en el expediente de la contratación publicado en el SECOP la administración municipal omitió insertar en el pliego de condiciones lo dispuesto en la Resolución 0312 de 2019 que establece los estándares mínimos del Sistema de Gestión de SST (SG-SST) durante la escogencia del Proponente, además tampoco exigió a los futuros oferentes la presentación en físico de dicho sistema con relación al contrato a desarrollar.

Insiste en que hubo inadecuada estructuración del pliego de condiciones como quiera que el objeto del proceso licitatorio se adelantó desconociendo que existe una norma, que expresamente señala que los trabajadores, contratistas y subcontratistas del estado deben seguir los lineamientos de la prevención para la no ocurrencia de accidentes laborales, además de ello no se exigió dentro del acápite de "Requisitos técnicos habilitantes" que el proponente debía estar acreditado en seguridad y salud en el trabajo por parte del Ministerio del Trabajo.

Pues bien, de las pruebas allegadas, se tiene que se adelantó proceso de licitación pública No. MSS-LP-N 001 DE 2020, cuyo objeto es "OPTIMIZACION Y CONSTRUCCIÓN DE REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTA SOFIA BOYACA" y que en el pliego de condiciones definitivo publicado el 12 de agosto de 2020 en la página web SECOP⁴ y visible a folios (fl. 29 – 108 y 49⁵ del expediente) se consignó con relación al Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, en el acápite de requisitos habilitantes lo siguiente:

"(...) **(iv) PERSONAL PROFESIONAL MÍNIMO REQUERIDO**

(...) **PROFESIONAL SISOMA**

⁴ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-21-18824>

⁵ Documento denominado "12.PLIEGOS DEFINITIVOS -COP-003-2020" ubicado dentro del archivo "04AnexoCarpetaContractual.zip" del expediente digital.

El personal ofrecido para el cargo de Profesional SISO con una participación en el proyecto del 100 % el cual deberá acreditar lo siguiente:

- a. Profesional con especialización en salud ocupacional y protección de riesgos laborales.
- b. Experiencia general no menor a 3 años contados
- c. Residente de seguridad y salud en el trabajo de mínimo Tres proyectos de obras civiles.

Si el profesional incumple al menos uno de los requisitos anteriores, el proponente será evaluado como NO CUMPLE." (Página 21 del Pliego de condiciones)

De igual forma, en las especificaciones técnicas se indicó:

(...) NORMATIVIDAD TECNICA

El CONTRATISTA, al suscribir un Contrato con MUNICIPIO DE SANTA SOFIA., acepta su responsabilidad de cumplir con toda las Normas, Decretos, Reglamentos y Códigos que regulan la actividad constructora en Colombia y específicamente, en el Municipio de SANTA SOFIA (Boyacá). Además, acepta cumplir todas las Normas de Planeación y Urbanismo, las Ambientales y las expedidas por las demás Empresas de Servicios Públicos y las Nacionales relacionadas con la Seguridad Industrial, Salud Ocupacional, Higiene, Régimen Laboral y similares que estén vigentes durante la ejecución de las Obras contratadas. (Página 59 y 60 del Pliego de condiciones)

Y además en cuanto a las condiciones particulares de la obra, se señaló:

(...) EL CONTRATISTA, junto con la obligación de establecer y ejecutar permanentemente el programa de salud ocupacional conforme a lo estipulado en las normas vigentes, es responsable de los riesgos originados en su ambiente laboral y deberá adoptar las medidas que fueren necesarias para disminuir tales riesgos. (Dto 1295/94). (Página 59 del Pliego de condiciones)

(...) PREVENCION DE ACCIDENTES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

Durante la ejecución del Contrato el Contratista proveerá en todo momento los recursos necesarios para garantizar la higiene, salubridad y seguridad de todas las instalaciones de la obra, la de sus empleados, trabajadores, subcontratistas, proveedores, empleados y bienes de El Supervisor, el Supervisor y terceras personas.

El Contratista impondrá a sus empleados, trabajadores, subcontratistas, proveedores y en general a todas aquellas personas relacionadas con la ejecución del Contrato el cumplimiento de todas las condiciones relativas a higiene, salubridad, prevención de accidentes y medidas de seguridad vigentes o estipuladas en el presente pliego.

El Contratista será responsable de todos los accidentes que puedan sufrir no sólo sus empleados, trabajadores y subcontratistas, sino también el personal o bienes de El Supervisor, el Supervisor o terceras personas, resultantes de negligencia o descuido del Contratista, sus empleados, trabajadores o subcontratistas para tomar las precauciones o medidas de seguridad necesarias para la prevención de accidentes. Por consiguiente, todas las indemnizaciones correspondientes correrán por cuenta del Contratista.

Durante la ejecución del Contrato, el Contratista observará todas y cada una de las regulaciones de las autoridades bajo cuya jurisdicción se ejecute el contrato relativo a seguridad, prevención de accidentes y enfermedad profesional, higiene y salubridad, y en general las normas que a este respecto mantenga las entidades oficiales.

Antes de iniciar el contrato el Contratista deberá preparar un programa completo con las medidas de seguridad que se tomarán durante la ejecución de los trabajos

y lo someterá a la aprobación del Supervisor, quien podrá además ordenar cualquier otra medida adicional que considere necesaria.

Durante la ejecución del contrato el Supervisor le podrá ordenar al Contratista cualquier medida adicional que considere conveniente o necesaria para garantizar la prevención de accidentes y éste deberá proceder de conformidad. (...)" (Página 59 y 60 del Pliego de condiciones)

Adicionalmente, se observa que el contratista Luis Andrés Pedraza Chaparro con relación al contrato de obra optimización y construcción de redes de acueducto y alcantarillado urbano del Municipio de Santa Sofía Boyacá que le fue adjudicado dentro del proceso licitatorio en mención, presentó a la Administración Municipal un documento denominado "SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO", el cual fue elaborado por el responsable de seguridad y salud en el trabajo (profesional SISOMA) (fl. 27-44 y 49⁶) y donde se consignó:

"En cumplimiento a lo establecido en el decreto 1072 de 2015, resolución 0312 de 2019 y demás normativa vigente en materia de SST en Colombia, la compañía "Luis Andrés Pedraza", ha estructurado el sistema de gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo cuyo objetivo principal es propiciar el mejoramiento continuo en la organización, así como el control de las condiciones laborales, de los riesgos y peligros presentes en el lugar de trabajo.

El presente documento, plantea la promoción y prevención de la salud de los trabajadores, a través de un método definido por etapas cuyos principios se basan en el ciclo PHVA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar) y que incluye los siguientes elementos; política, organización, planificación, aplicación, evaluación, auditoría y acciones de mejora, el desarrollo de estos elementos, permitirá cumplir con los propósitos del SG-SST." (fl. 49⁷)

De acuerdo con lo antes expuesto advierte el Despacho que no se evidencia de dicha confrontación que con la expedición del acto acusado -pliego de condiciones- se haya desconocido o quebrantado la normativa citada en precedencia sobre el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, sino por el contrario se encuentra acreditado que en el pliego de condiciones definitivo -objeto de discusión- la entidad demandada insistió en la obligación de los proponentes y contratistas establecer y ejecutar permanentemente y conforme a lo estipulado en las normas vigente un sistema de seguridad y salud ocupacional y citó el Decreto 1295 de 1994 en donde se indica en el artículo 2º que los objetivos general del sistema general de riesgo laborales son la promoción de la seguridad y salud en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales, para evitar accidente de trabajo y enfermedades laborales, así mismo como requisito habilitante señaló que se debía contar con un profesional especializado en dicha materia y precisó que antes de iniciar el contrato de obra el Contratista debía preparar un programa completo con las medidas de seguridad y salud en el trabajo, lo cual fue realizado por el contratista según se desprende del documento denominado "SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO y allegado por la entidad demandada.

Finalmente, cabe señalar que tampoco se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable con el hecho de que se mantenga vigente el acto demandado, ni mucho menos que resultará mas gravoso para el interés público negar la medida deprecada.

⁶ Documento denominado "31.SISTEMA DE GESTION DE LA SEGURIDAD -COP- 003-2020" ubicado dentro del archivo "04AnexoCarpetaContractual.zip" del expediente digital.

⁷ Documento denominado "31.SISTEMA DE GESTION DE LA SEGURIDAD -COP- 003-2020" ubicado dentro del archivo "04AnexoCarpetaContractual.zip" del expediente digital. Página 31.

En virtud de los argumentos expresados anteriormente, este Despacho dispondrá negar la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, presentada por la parte actora, sin que con ello implique prejuzgamiento.

Pues al respecto, el Consejo de Estado ha reiterado:

"[...] Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud.

***Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.*"⁸**

De igual forma, el Despacho se relevará del análisis de los demás argumentos expresados por el actor, así como por la entidad demandada, serán analizados con el fondo, una vez agotadas las instancias procesales correspondientes y en la sentencia que ponga fin al proceso, pues es el momento en que el Juez hace un estudio sustancial, y de fondo, sobre lo que se pretende.

Por lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos del acto administrativo pliego de condiciones -licitación pública: MSS-LP-N 001 de 2020 "OPTIMIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE REDES Y ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTA SOFIA BOYACÁ"-, según lo expuesto.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA al abogado JULIO ROBERTO MUÑOZ MELO identificado con C.C. No. 6.763.490 y T.P. No. 111.911 del C.S. de la J., como apoderado judicial del MUNICIPIO DE SANTA SOFIA, en los términos del poder especial obrante a folio 45 del cuaderno principal.

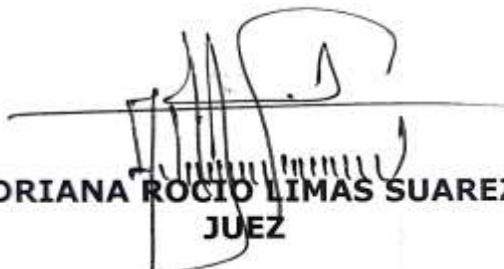
TERCERO: Recordar a las partes, que toda la información y correspondencia dirigida al medio de control de la referencia debe remitirse **a través del canal oficial de correspondencia dispuesto para tal efecto correspondenciajadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co.**

CUARTO: NOTIFICAR por estado electrónico a las partes del presente auto, de conformidad con el artículo 201 del CPACA y el artículo 9 del Decreto 806 de 4 de

⁸ Consejo de Estado. SCA. Sección Primera. Providencia del 09 de noviembre de 2020. Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00233-00. C.P.: Oswaldo Giraldo López

junio de 2.020, así mismo infórmese de la publicidad del estado en la página Web de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



**ADRIANA ROCIO LIMAS SUAREZ
JUEZ**

PAMS/ARLS