

REPÚBLICA DE COLOMBIA



DEPARTAMENTO DE ARAUCA  
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA  
SALA ÚNICA

ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ  
Magistrada ponente

Aprobado por Acta de Sala No. 167

Proceso:	Acción de Tutela 2° Instancia
Radicado Juzgado:	81-001-31-04-002-2020-00035-02
Accionante:	Manuel Segundo Unda García
Accionados:	Municipio de Tame e Invías
Derechos invocados:	Igualdad y debido proceso
Asunto:	Impugnación de tutela

Sent. No.33

Arauca (A), veinte ( 20 ) de agosto de dos mil veinte ( 2020)

**1. ASUNTO A TRATAR.**

Resolver la impugnación propuesta por el accionante contra el fallo de tutela proferido el 03 de julio del presente año por el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA.<sup>1</sup>

**2. DE LA TUTELA.<sup>2</sup>**

MANUEL SEGUNDO UNDA GARCÍA interpone acción de tutela contra el MUNICIPIO DE TAME y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, buena fe y confianza legítima.

Relata que durante la audiencia de asignación de riesgos<sup>3</sup> del proceso de licitación pública No. LP-TA-001-2020 adelantado por el MUNICIPIO DE TAME para *“aunar esfuerzos para el mejoramiento de vías terciarias en el Municipio de Tame en el Departamento de Arauca en el marco de implementación del acuerdo final para la paz a nivel nacional”*, presentó observaciones al pliego de condiciones en el sentido que se acogiera la Matriz de Experiencia del Pliego Tipo establecida por la AGENCIA

<sup>1</sup> Jueza: Laura Janeth Ferreira Cabarique.

<sup>2</sup> Presentada el 11 de junio de 2020.

<sup>3</sup> De 02 de junio de 2020.

NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE<sup>4</sup>, que para acreditar experiencia exige la *“construcción o mejoramiento o mantenimiento o rehabilitación o conservación en pavimento asfáltico o concreto hidráulico o placa huella de carreteras primarias o secundarias o vías terciarias o vías urbanas o pistas o aeropuertos”*, y no la requerida por la entidad contratante, esto es, *“actividades ejecutadas correspondientes a mejoramiento o mantenimiento de vías terciarias”*.

Añade que no obstante la mayoría de los posibles proponentes presentaron la misma objeción, la Administración Municipal no adopta lo dispuesto en el Pliego Tipo de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, lo que a su juicio contraviene lo normado en el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019<sup>5</sup> y el artículo 2 de la Resolución 0045 de 2020<sup>6</sup>, y vulnera los principios de libre concurrencia y selección objetiva de la contratación estatal, así como sus derechos fundamentales al debido proceso, confianza legítima, buena fe e igualdad.

Asegura que la presente acción constitucional es procedente en aras de evitar un perjuicio irremediable, pues debido a la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19 no es posible acudir al mecanismo de defensa judicial dispuesto para resolver el problema planteado (acción de nulidad simple ante el juez administrativo).

Por lo anterior, solicita se ordene al MUNICIPIO DE TAME – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA – OFICINA ASESORA JURÍDICA dejar sin efecto la Resolución No. 260 de 2020 que ordena la apertura del proceso licitatorio LP-TA-001-2020, y se ajuste el Pliego de Condiciones definitivo a la Matriz de Experiencia del Pliego Tipo establecido por COLOMBIA COMPRA EFICIENTE; o en su defecto suspender la Licitación Pública hasta que sea posible acceder al medio de control pertinente.

### 3. TRÁMITE PROCESAL.

El conflicto negativo de competencia presentado entre el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA y el JUZGADO PROMISCO DE FAMILIA DEL CIRCUITO DE SARAVERENA, lo dirimió

<sup>4</sup> Mediante Resolución No. 0045 de 2020.

<sup>5</sup> “2.2.1.2.6.1.4. *Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo.*”

<sup>6</sup> “Artículo 2 - *INALTERABILIDAD DE LOS DOCUMENTOS TIPO. Las Entidades Estatales no pueden incluir condiciones o modificar las señaladas en los Documentos Tipo, a menos que expresamente se les faculte para hacerlo.*”

esta Corporación<sup>7</sup> y asignó la competencia al primer despacho, quien admitió la acción, negó la medida provisional, y requirió de las entidades accionadas responder los hechos expuestos en la tutela, e informar el estado del proceso licitatorio, datos de las personas naturales o jurídicas que actúan como posibles oferentes, y/o realizaron observaciones al prepliego de condiciones.<sup>8</sup>

En virtud de lo informado por el MUNICIPIO DE TAME, el *a quo* vincula como terceros con interés a JULIO CESAR DELGADO ALARCÓN, CONSTRUCCIONES Y ARQUITECTOS ASOCIADOS S.A.S, EDGARDO HERNÁNDEZ GAITÁN, FABIO ANDRÉS VÁSQUEZ ARCINIEGAS, HERENCIA CONSTRUCTORA S.A.S, SERVICIOS Y CONSTRUCCIONES INDEARAU S.A.S., RONALD URIELSON MARTÍNEZ, VÍCTOR MANUEL BARBOSA, WILLIAM ALEXANDER FERNÁNDEZ, EDWIN ARNALDO RINCÓN, CONSORCIO PDETT Integrado Por DISEÑO E INGENIERÍA VIVAS S.A.S. Y COINOC S.A.S., CONSORCIO VÍAS TAME Integrado Por INPROAV S.A.S., CONSTRUCCIONES Y SUMINISTROS LA VORÁGINE S.A.S. Y CONSTRUCCIÓN, DISEÑO E INTERVENTORÍA S.A.S. “CODIN S.A.S.”, CONSORCIO VÍAS Terciarias TAME Integrado Por COMAK CONSTRUCTORES S.A.S., ÓSCAR JAVIER QUINTERO SÁNCHEZ E INGENIERÍA MÓNACO ZOMAC S.A.S., CONSORCIO VÍAS Terciarias TAME, Integrado Por CONSTRUCCIONES ARQUITECTOS Y ASOCIADOS S.A.S., CIVIND INGENIERÍA S.A.S. Y WILLIAM ALEXANDER FERNÁNDEZ DÍAZ, Y CONSTRUCCIONES EMINDUMAR S.A.S., y les otorgó dos días para pronunciarse acerca de la acción de tutela impetrada.

#### **4. RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS.**

##### **4.1. MUNICIPIO DE TAME.**

A través del Alcalde Municipal<sup>9</sup>, señala que la Matriz de Experiencia dispuesta por COLOMBIA COMPRA EFICIENTE contiene para el sector de la infraestructura de transporte ocho subgrupos<sup>10</sup> con 57 actividades, y corresponde a las entidades estatales, a través de los profesionales de Ingeniería Civil o de Vías y Transporte, interpretar dicho documento acorde a la obra a ejecutar. En tal sentido, en lo que respecta al objeto de la licitación pública LP-TA-001-2020, las

<sup>7</sup> Auto de 17 de junio de 2020, M.P. Matilde Lemos Sanmartín.

<sup>8</sup> Auto de 18 de junio de 2020.

<sup>9</sup> Aníbal Mendoza Bohórquez.

<sup>10</sup> 1) Obras en vías primarias o secundarias, 2) Obras en vías terciarias, 3) Obras marítimas y fluviales, 4) Obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) Obras férreas, 6) Obras de infraestructura vial urbana, 7) Obras en puentes y 8) Obras aeroportuarias.

labores más relevantes del proyecto son i) la construcción de estructuras de drenaje (puentes) y ii) el mejoramiento de vía terciaria, las cuales se ubican en las actividades “2.1. proyectos de construcción de vías terciarias”, “2.2. mejoramiento en vías terciarias”, y “7.1. proyectos de construcción de puentes en estructura en concreto” de la Matriz de Experiencia.

Añade que no exigir a los futuros proponentes experiencia específica en el “mejoramiento o mantenimiento de vías terciarias” constituye falta disciplinaria gravísima, y pondría en riesgo “la calidad de los bienes o servicios a adquirir por la entidad estatal o en su defecto, los exigidos en las normas técnicas obligatorias” al suscribir un contrato sin cumplimiento de los requisitos legales.

Solicita declarar que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante.

#### **4.2. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS.**

Por intermedio de apoderado especial<sup>11</sup> señala que la presente acción es improcedente, ya que el accionante cuenta con otros medios judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa para debatir las controversias aquí planteadas, y porque además no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que habilitara la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio. Asevera que no es responsable de ninguna de las etapas precontractuales del proceso de licitación pública No. LP-TA-001-2020, y por tanto no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor. Solicita en consecuencia denegar el amparo deprecado.

#### **4.3. CONSTRUCCIONES EMINDUMAR S.A.S.**

Su representante legal<sup>12</sup> asevera que la experiencia específica de mejoramiento o mantenimiento de vías terciarias exigida se encuentra acorde con la Matriz de Experiencia de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, si se tiene en cuenta el objeto a contratar.

Aboga por la improcedencia de la acción ante la existencia de otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales, tales como las acciones de controversias contractuales, de responsabilidad contractual del Estado, y de

---

<sup>11</sup> Dr. Johny Javier Cristancho Conde.

<sup>12</sup> José Urielso Martínez Prada.

nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa.

#### **4.4. HERENCIA CONSTRUCTORES S.A.S.**

A través del representante legal<sup>13</sup> allega las respectivas observaciones que la empresa presentó a la Alcaldía de Tame.

### **5. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.**

El *a quo* declara improcedente la tutela porque el accionante cuenta con los medios de control ante la jurisdicción contencioso administrativa para discutir la legalidad del acto administrativo que dio apertura a la licitación pública LP-TA-001-2020, y reclamar ajustes al pliego de condiciones, mecanismos judiciales que resultan idóneos y eficaces en virtud a las medidas cautelares que al interior de los mismos puede solicitar; y porque además no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable que comprometa o amenace de manera inminente, urgente y grave los derechos fundamentales del actor, quien no acreditó que la exigencia de una experiencia específica impidiera presentar su oferta contractual.

### **6. DE LA IMPUGNACIÓN.**

El tutelante manifiesta que la acción constitucional se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, para que la entidad contratante ajuste los pliegos de condiciones conforme los documentos tipo de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE al ser obligatorios para las entidades estatales conforme lo dispuesto por la Sección Tercera del Consejo de Estado.<sup>14</sup>

### **7. CONSIDERACIONES.**

#### **7.1 Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer la presente acción de tutela, de conformidad con lo estipulado en el numeral 5° del artículo 1 del Decreto 1983 de 2017.

#### **7.2. Problema jurídico.**

---

<sup>13</sup> Juan Felipe Restrepo Isaza.

<sup>14</sup> Cita la sentencia 11001032600020140013500 (52055) de abril 11 de 2019.

Determinar si la presente acción resulta procedente. De ser así, si el MUNICIPIO DE TAME vulneró los derechos invocados por el actor, al exigir como experiencia específica a acreditar dentro del proceso de licitación pública LP-TA-001-2020 el desarrollo de “*actividades ejecutadas correspondientes a mejoramiento o mantenimiento de vías terciarias*”.

### **7.3. Análisis de procedibilidad de la presente acción tutelar.**

#### **7.3.1. Legitimación por activa y por pasiva.**

El accionante está legitimado en la causa por activa de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política<sup>15</sup> y el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991.<sup>16</sup> De igual manera las entidades accionadas - MUNICIPIO DE TAME y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS-, están legitimadas en la causa por pasiva dada su naturaleza pública, a la luz de lo dispuesto en la norma constitucional precitada.

#### **7.3.2. Inmediatez.**

En el presente evento, la razón que motiva la interposición del amparo es la negativa del MUNICIPIO DE TAME de acoger las observaciones al pliego de condiciones del proceso licitatorio LP-TA-001-2020 presentadas por el accionante en la audiencia de asignación de riesgos celebrada el 02 de junio de 2020. En tal sentido, habida cuenta que la acción constitucional se presentó el 11 de junio siguiente, resulta cumplido el requisito de la inmediatez.

#### **7.3.3. Subsidiariedad.**

El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, así como los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991, advierten que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, que resulta improcedente por la existencia de otro medio de defensa judicial, excepto si se demuestra que éste

---

<sup>15</sup> “ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

<sup>16</sup> “ARTICULO 1o. OBJETO. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en las casos que señale este Decreto.”

último no es eficaz o idóneo para la protección pretendida o que se procure evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable:

*“Conforme al artículo 86 de la Carta, la acción de tutela ésta revestida de un carácter subsidiario, esto es, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, que puede ser utilizada ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando: i) no exista otro medio judicial a través del cual se pueda reclamar la protección de los derechos, ii) cuando existiendo otras acciones, éstas no resultan idóneas para la protección de los derechos de que se trate, o iii) cuando existiendo acciones ordinarias, la tutela se use como mecanismo transitorio para evitar que ocurra un perjuicio irremediable de naturaleza iusfundamental.*

(...)

*Se encuentra ya muy decantada la jurisprudencia de la Corte acerca de la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa. Así, se ha indicado en múltiples oportunidades que los medios y recursos judiciales ordinarios son el escenario preferente para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que se consideren vulnerados en una situación específica, y a ellos se debe acudir, en principio, a fin de hacer prevalecer la supremacía de estos derechos y el carácter inalienable que les confiere la Carta Política.”<sup>17</sup>*

En tal sentido, la Corte ha definido dos reglas relativas a la procedencia subsidiaria de la acción de amparo, denominadas *regla de exclusión de procedencia* y *regla de procedencia transitoria*:

*“Recientemente, en la sentencia de unificación SU-355 de 2015, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia respecto del requisito de subsidiariedad, en este pronunciamiento la Corte concluyó que éste hace referencia a dos reglas: (i) regla de exclusión de procedencia y (ii) regla de procedencia transitoria.*

*Así, por regla general, (i) cuando el ciudadano cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos para resolver las cuestiones planteadas y no se configura un perjuicio irremediable, la acción de tutela es improcedente; (ii) cuando el accionante no cuenta con otros mecanismos judiciales idóneos y eficaces, las órdenes del juez de tutela son definitivas; y (iii) excepcionalmente, cuando el afectado dispone de otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces pero la actuación del juez sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, el juez de tutela podrá dar órdenes transitorias que brinden protección al derecho fundamental hasta tanto el juez ordinario o la autoridad competente se pronuncie sobre las pretensiones. Lo anterior, sin perjuicio de que, en el análisis de casos concretos, el juez constitucional establezca las subreglas pertinentes acorde con la jurisprudencia constitucional.”<sup>18</sup>*

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-772 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-691 de 2017. M.P. Alejandro Linares

Así mismo, en atención a lo normado en el numeral 5° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela resulta improcedente contra los actos de carácter general, impersonal y abstracto, a menos que, conforme lo señalado por la Corte Constitucional, se propenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable, y se evidencie la afectación clara y directa de un derecho fundamental de una persona determinada o determinable:

*La Corte, en abundante jurisprudencia, ha desarrollado una línea de interpretación uniforme que, en primer lugar, ratifica la regla general según la cual la acción de tutela no es el mecanismo idóneo y apropiado para controvertir actos cuya naturaleza sea general, impersonal y abstracta, resultando en estos casos improcedente, y en segundo lugar admite que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional.”<sup>19</sup>*

Ahora bien, en torno al perjuicio irremediable, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se configura cuando el peligro o amenaza al derecho fundamental invocado posee la entidad suficiente para afectar grave e inminentemente su existencia, siendo necesaria la adopción de medidas urgentes e impostergables para evitar su consumación. Dicho menoscabo debe acreditarse al menos sumariamente al interior del trámite tutelar:

*“(…) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:*

*En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a*

---

Cantillo. Ver también sentencia T-308/16. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*critérios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.*

*A la luz de lo indicado, la Corte también ha sostenido que uno de los elementos necesarios para determinar la procedencia de la acción de tutela es que el perjuicio irremediable se advierta acreditado en el expediente, por lo menos de manera sumaria. Bajo ese orden, el actor debe cumplir con una mínima carga de señalar los hechos que permitan llegar a la conclusión de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, atendiendo al carácter informal de la solicitud de amparo.”<sup>20</sup>*

### **7.3.3.1. Análisis del requisito de subsidiariedad en el caso concreto.**

En esta oportunidad, el actor impetra la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el que sucederá si el MUNICIPIO DE TAME no ajusta la exigencia del requisito de experiencia en el del pliego de condiciones de la licitación pública LP-TA-001-2020, pues en su sentir, contraviene lo dispuesto en la Matriz de Experiencia definida en el Pliego Tipo de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE.

En tal virtud, se vislumbra que el presente mecanismo constitucional resulta improcedente, habida cuenta que el amparo se interpone contra un acto general impersonal y abstracto como lo es el pliego de condiciones del proceso licitatorio, sin que se haya acreditado la ocurrencia de un perjuicio irremediable o una posible afectación directa a los derechos fundamentales del accionante.

En efecto, conforme lo señala la jurisprudencia constitucional, siguiendo el precedente trazado por el Consejo de Estado, el pliego de condiciones es un acto administrativo general, impersonal y abstracto, por lo que la acción de tutela resulta inviable para cuestionar su legalidad y validez, a menos que se pruebe la existencia de un perjuicio irremediable:

*“La importancia de reconocer la citada limitación en cuanto a la prosperidad de la acción de tutela radica, en que determinados actos precontractuales corresponden a típicos actos administrativos de carácter general y definitivos, pues deciden cada una de las etapas del proceso licitatorio de forma impersonal, objetiva y abstracta para todos los proponentes, como ocurre, por ejemplo, con la resolución de apertura de la licitación o el pliego de condiciones.*

*En torno a la naturaleza jurídica del pliego de condiciones, citando al Consejo de Estado, previamente se había dicho que:*

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-599 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

*“De esa pluralidad de actos administrativos, individualizados por sus finalidades específicas propias y ligados por la finalidad común, se destaca el pliego de condiciones; se trata de un acto unilateral proferido por la entidad pública, con efectos jurídicos tanto en el proceso de selección del contratista como en los posteriores de celebración y ejecución del contrato; reglamenta las relaciones de quienes participan en el primero; es fuente de interpretación de las cláusulas que se acuerdan y ejecutan en los últimos; de allí que su naturaleza corresponda a la de un acto administrativo general entendido este último como la manifestación unilateral de la voluntad del Estado en ejercicio de la función administrativa, creadora de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas”.*

(...)

*Así las cosas, no es viable acudir a la acción de tutela para controvertir la legalidad de los actos precontractuales de contenido general y abstracto, pues así lo establece expresamente el artículo 6°, numeral 5° del Decreto 2591 de 1991, al reconocer la improcedencia del amparo constitucional contra dicha modalidad de actos.*

*Conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, cuando se demande entonces un acto general, impersonal y abstracto tan sólo es viable la acción de tutela a través de la prueba de un perjuicio irremediable.”<sup>21</sup>*

En el presente evento, el actor no aportó elemento de juicio alguno que permita demostrar la ocurrencia de un perjuicio de carácter grave e inminente por la decisión del MUNICIPIO DE TAME de exigir en el Pliego de Condiciones del proceso licitatorio LP-TA-001-2020 el “mejoramiento o mantenimiento de vías terciarias” como experiencia específica, pues ninguna certeza existe acerca del menoscabo que le produciría la actuación de la Administración Municipal, y mucho menos que el mismo posea tal magnitud que requiera la adopción de medidas urgente e impostergables para evitar su consumación, puesto que apenas alega, de manera vaga e imprecisa, la vulneración a “la libre concurrencia y selección objetiva que rigen la contratación estatal”, sin concretar la específica afectación que en su contra se cierne por la expedición del pliego de condiciones en los términos especificados por la entidad contratante.

En tal sentido, está vedado para el Juez Constitucional intervenir en el presente asunto, puesto que el accionante cuenta con otro mecanismo judicial idóneo y eficaz a su alcance para procurar la defensa de los derechos fundamentales invocados y cuestionar la validez del acto administrativo referido, como lo es el medio de control de nulidad simple consagrado en el artículo 137 del Código de

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-713 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como lo ha enseñado la Corte Constitucional:

*“La jurisprudencia constitucional ha sostenido que frente a los actos administrativos precontractuales, existen en el ordenamiento jurídico distintas acciones que permiten controvertir su validez, con la idoneidad y aptitud suficiente para conferir un amparo integral, ellas son: (i) la acción de nulidad, de nulidad y restablecimiento; (ii) la acción contractual; y (iii) la acción popular.*

(...)

*En este sentido, la Corte ha precisado que los actos administrativos proferidos en desarrollo de un proceso licitatorio -como el acto que adjudica una licitación-, deben ser controvertidos a través de las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales resultan idóneas y suficientes para otorgar una protección integral y eficaz a los derechos comprometidos. A menos, como se indicó, que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, el cual además de ser personal, exige su demostración de manera concreta, específica y con repercusiones sobre los derechos fundamentales. Así, resultaría procedente el amparo tutelar de manera transitoria, aun existiendo la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos en el trámite de las citadas acciones.”<sup>22</sup>*

La eficacia e idoneidad del medio de control de nulidad encuentra sustento en la posibilidad del demandante de presentar, en cualquier estado del proceso, medidas cautelares, ya sean ordinarias<sup>23</sup> o urgentes<sup>24</sup>, para “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”, en los términos señalados en los artículos 229 y s.s. *ibídem*.

Dichas medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y conforme al artículo 230 del C.P.A.C.A., el funcionario judicial competente podrá adoptar las siguientes:

- 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*

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-145 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>23</sup> Previo agotamiento del procedimiento normado en el artículo 233 del C.P.A.C.A.

<sup>24</sup> Cuando desde la presentación de la demanda se evidencie que por la urgencia de la medida cautelar no es posible agotar el procedimiento del artículo 233 del C.P.A.C.A. (art. 234 *ibídem*).

*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.*

En tal sentido, la Corte Constitucional ha reconocido la idoneidad y eficacia de las medidas cautelares al interior de los procesos contenciosos administrativos para procurar la protección de los derechos fundamentales:

*“De acuerdo a lo expuesto, la Corte en Sentencia SU-691 de 2017 expresó que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuenta con los instrumentos procesales idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales, materializados en el conocimiento del asunto por jueces especializados y el decreto de medidas cautelares de protección.*

*No obstante, lo anterior no implica de ninguna manera la improcedencia automática de la acción de tutela, puesto que los jueces constitucionales tienen la obligación de establecer, de acuerdo con el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la idoneidad y la eficacia, en concreto, de los medios judiciales ordinarios y extraordinarios con atención a las circunstancias particulares del actor.*

*En suma, el ordenamiento jurídico ha dispuesto como medio de control de las actuaciones de la administración la nulidad y restablecimiento del derecho, la cual prevé dentro de su estructura procesal, la posibilidad de decretar medidas cautelares que pueden comprender la suspensión provisional del acto objeto de reproche.”<sup>25</sup>*

Así las cosas, por haberse interpuesto contra un acto general impersonal y abstracto sin demostrarse la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta improcedente la presente acción, ya que el actor cuenta con las herramientas judiciales pertinentes para debatir la cuestión aquí planteada.

Por todo lo anterior, habrá de confirmarse la decisión de primera instancia.

## **8. DECISIÓN.**

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-146 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA SALA ÚNICA, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

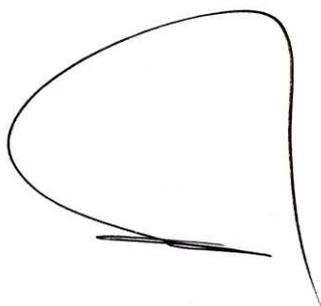
**RESUELVE**

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada el 03 de julio de 2020 por el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA, conforme las consideraciones *ut supra*.

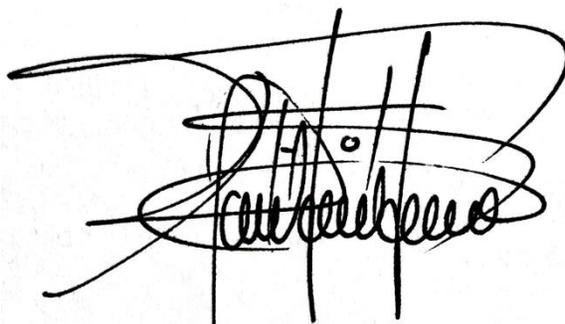
SEGUNDO: Luego de las notificaciones correspondientes, remítase la actuación a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los magistrados,



**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Ponente



**MARTÍN FERNANDO JARABA ALVARADO**  
Magistrado



**MATILDE LEMOS SANMARTÍN**  
Magistrada

