

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017)

**MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN CONTRACTUAL**  
**DEMANDANTE: MOVILGAS LTDA**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**  
**EXPEDIENTE: No. 50-001-33-33-005-2017-00002-00**

**CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR**

Surtido el trámite correspondiente y atendiendo a lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 233 del C.P.A.C.A., dentro del término oportuno, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada de manera simultánea con la demanda.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales, la Sociedad MÓVILGAS LTDA presentó demanda contra el Municipio de Villavicencio a fin de obtener la nulidad de diferentes actos administrativos proferidos durante la etapa precontractual y contractual del proceso contractual de selección abreviada por subasta inversa SASI.020.2015 del 27 de noviembre de 2015, así como del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015, por considerar que en el proceso contractual se observan vicios de legalidad.

**1.2 Solicitud de medida cautelar**

Simultáneamente con la presentación de la demanda, la sociedad demandante solicita que mientras se decide el fondo de esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión de los siguientes actos administrativos proferidos en la etapa precontractual del proceso contractual de selección abreviada por subasta inversa SASI.020.2015 tales como: i) el Estudio Previo Simplificado del 1 de julio de 2015 y publicado el 17 de noviembre de 2015, ii) el Aviso de Convocatoria del 17 de noviembre de 2015, iii) la Resolución de Apertura No. PC-L-214 de 2015, mediante la cual se ordenó la apertura del proceso de selección abreviada por subasta inversa, iv) los Pliegos Definitivos publicados el día 27 de noviembre de 2015, v) el Acta mediante la cual se ordenó el cierre del proceso No. SASI-020 del 30 de noviembre de 2015, vi) el Informe de Evaluación Técnica del proceso de selección abreviada SASI-020 del 2 de diciembre de 2015, vii) el Acta mediante el cual se llevó a cabo la Audiencia de Adjudicación del contrato el 05 de diciembre de 2015 y viii) la Resolución número PC-L-222 del 9 de diciembre de 2015, mediante la cual se adjudicó el contrato de suministros a MOVILGAS LTDA, así mismo, del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA y el Acta de liquidación del contrato de suministro número 1937.

Lo anterior por considerar que al momento de suscribir el contrato, el proceso contractual se surtió sin dar cumplimiento a los principios contractuales señalados en la Ley 80 de 1993.

### 1.3 Traslado de la solicitud

Mediante auto del 28 de febrero de 2017 notificado personalmente el 30 de marzo siguiente, se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, el cual comenzó a correr una vez quedó surtida la notificación de esa providencia.

Dentro de la oportunidad legal el apoderado del Municipio de Villavicencio, se pronunció respecto de medida cautelar consistente en la suspensión de los siguientes actos acusados, contrato de suministro número 1937 del 9 de diciembre de 2015 y el acta de liquidación del contrato de suministro en mención.

Lo anterior, en atención a que por auto del pasado 28 de febrero, se rechazó parcialmente la demanda, exclusivamente respecto de la pretensión de declarar la nulidad de las actuaciones expedidas en la etapa previa al contrato y contenidas en los siguientes actos: i) el Estudio Previo Simplificado del 1 de julio de 2015 y publicado el 17 de noviembre de 2015, ii) el Aviso de Convocatoria del 17 de noviembre de 2015, iii) la Resolución de Apertura No. PC-L-214 de 2015, iv) los Pliegos Definitivos publicados el día 27 de noviembre de 2015, v) el Acta mediante la cual se ordenó el cierre del proceso No. SASI-020 del 30 de noviembre de 2015, vi) el Informe de Evaluación Técnica del proceso de selección abreviada SASI-020 del 2 de diciembre de 2015, vii) el Acta mediante el cual se llevó a cabo la Audiencia de Adjudicación del contrato el 05 de diciembre de 2015 y viii) la Resolución número PC-L-222 del 9 de diciembre de 2015.

El apoderado de la entidad demandada manifiesta que no es procedente decretar la medida cautelar, toda vez que la solicitud no reúne los presupuestos procesales para su procedencia, además, no se demostró el perjuicio causado por el Municipio de Villavicencio a la sociedad contratista.

Indica que revisada la demanda se presenta un hecho cumplido, en atención a que MOVILGAS LTDA suministró combustible al Municipio de Villavicencio sin la existencia previa de un contrato, y, procede a explicar el articulado establecido por la Ley 1437 de 2011 en materia de medidas cautelares.

Señala que respecto a la medida consistente en "*suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*" no es procedente, pues, el contrato de suministro número 1937 suscrito el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA, y/o el acta de liquidación del mencionado contrato de suministro, no son actos administrativos, pues el contrato tiene la característica de plasmar un acuerdo de voluntades, por lo anterior, no procede la medida cautelar. Además, explica que, de la lectura de la solicitud no se infiere la violación de las disposiciones invocadas.

Por otra parte, explica que respecto a las medidas cautelares denominadas "*mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante*" y la de "*suspender un procedimiento o actuación administrativa*", estas no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones:

- No hay lugar a mantener una situación o condición que ya no existe en el tiempo, pues el objeto del contrato era el de suministrar combustible por el término de 22 días, el cual ya se cumplió.

- No se puede reintegrar el combustible utilizado.
- El contrato ya fue ejecutado y liquidado, lo que imposibilita retrotraer una actuación que no existe.
- No existen pruebas o fundamentos de derecho que demuestre que sería más gravoso negar la medida cautelar.
- No se demostró que al no otorgarse la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable, o que los efectos de la sentencia sean nugatorios.

Finalmente, solicita no conceder la medida cautelar solicitada.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Marco normativo

El Título IV, Capítulo XI del C.P.A.C.A. se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229 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 provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

Como bien lo indicó el Consejo de Estado, la nueva regulación de la institución procesal que se analiza implicó una flexibilización de los requisitos que la hacen precedente, pues *“mientras el artículo 152 del C.C.A. establecía que era necesario para la prosperidad de la medida la manifiesta contradicción entre las normas alegadas como vulneradas y el acto acusado, o de éste con las pruebas; ahora con el C.P.A. y de lo C.A., basta que de la comparación se evidencie la mera contradicción entre el acto acusado y las normas cuya violación se alega, o del acto con las pruebas”*<sup>1</sup>.

No obstante, tal flexibilización en los requisitos –que también se predica, bajo el régimen de la ley 1437 de 2011, de los medios a través de los cuales se puede materializar una medida cautelar- no implicó un cambio en la naturaleza jurídica de dicha figura procesal.

Como es claro en la doctrina procesal y en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la finalidad de una cautela es de naturaleza estrictamente procesal: amparar anticipadamente el objeto del proceso y la eficacia de la decisión de fondo que ha de tomarse, sea cual sea el sentido de ésta. De ningún modo puede sustituir la sentencia, ni pretenderse con ella que el juez adopte alguna posición frente a aspectos sustanciales del debate, pues éstos sólo pueden ser decididos mediante una providencia definitiva, con efectos de cosa juzgada.

Así lo entendió el Consejo de Estado en una providencia anterior a la citada, cuando sostuvo lo siguiente:

*“Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2° inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: ‘La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 18 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

*demandado (...), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”<sup>2</sup>*

Ahora bien, respecto de las medidas cautelares solicitadas el artículo 230 la Ley 1437 de 2011 señala las diferentes medidas cautelares que se pueden decretar por el Juez o Magistrado Ponente:

*“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.” Es del caso destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 del C.P.A.C.A la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 231 señala como requisitos para decretar la medida cautelar los siguientes, así mismo, en lo que respecta a la suspensión provisional de actos administrativos indica lo siguiente:

*“ARTICULO 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. 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.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 13 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

Con fundamento en este breve marco normativo, es del caso resolver la solicitud planteada.

## 2.2. Caso concreto

Con la solicitud de medida cautelar el demandante solicita la suspensión de los siguientes actos:

i) El Estudio Previo Simplificado del 1 de julio de 2015 y publicado el 17 de noviembre de 2015, ii) el Aviso de Convocatoria del 17 de noviembre de 2015, iii) la Resolución de Apertura No. PC-L-214 de 2015, iv) los Pliegos Definitivos publicados el día 27 de noviembre de 2015, v) el Acta mediante la cual se ordenó el cierre del proceso No. SASI-020 del 30 de noviembre de 2015, vi) el Informe de Evaluación Técnica del proceso de selección abreviada SASI-020 del 2 de diciembre de 2015, vii) el Acta mediante el cual se llevó acabo la Audiencia de Adjudicación del contrato el 05 de diciembre de 2015, viii) la Resolución número PC-L-222 del 9 de diciembre de 2015, ix) contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA y x) el Acta de liquidación del contrato de suministro número 1937.

Al respecto, es preciso señalar que de conformidad con lo dispuesto en el auto de fecha 28 de febrero de 2017, la demanda se rechazó parcialmente respecto de 8 de los 10 actos acusados, por tanto la demanda se admitió solo respecto de la pretensión dirigida a declarar la nulidad de los siguientes actos: i) contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA y ii) el Acta de liquidación del contrato de suministro número 1937. Por tanto, la solicitud de medida cautelar se estudiará solo respecto de dichos actos acusados.

Como medida cautelar la sociedad demandante pretende lo siguiente: *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 y 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, con el fin de suspender los efectos del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA y del Acta de liquidación del contrato de suministro número 1937.*

Ahora bien, para suspender provisionalmente los efectos del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA, así como, del Acta de liquidación del contrato de suministro número 1937, es claro que no basta con que la sociedad demandante manifieste que se incurrió en una vulneración de los principios contractuales señalados en la Ley 80 de 1993, según se explica a continuación.

El debate que plantea la solicitud de medida cautelar no es otro que determinar si la administración, en el trámite del proceso contractual que conllevó a la celebración del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 y luego a la suscripción del acta de liquidación, omitió dar aplicación a los principios contractuales señalados en la Ley 80 de 1993.

Revisada la solicitud de medida cautelar, la sociedad demandante indica cuales fueron, a su juicio, las irregularidades presentadas en el trámite del proceso contractual, sin embargo no reposan las pruebas que permitan demostrar cuales fueron las actuaciones que dejó de realizar la entidad demandada y que permitieron la vulneración de los principios regulados en la Ley 80 de 1993.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A., para acceder a las medidas cautelares solicitadas se requiere que se cumplan con unos requisitos, (los cuales fueron señalados en el marco normativo de esta providencia), por tanto, una vez examinada la solicitud de medida cautelar, observa el Despacho que el demandante no demostró que al no otorgarse la medida cautelar se le cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, por tanto no es posible acceder a la medida cautelar solicitada.

Ahora bien, es claro que adelantarse en la respuesta al problema jurídico que plantea la solicitud de medida cautelar exigiría resolver anticipadamente el fondo del asunto, sin dar a la contraparte la oportunidad de ejercer en debida forma su derecho de defensa, sin debate probatorio alguno y sin la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

Así las cosas, dada la complejidad del asunto que se discute, no es posible declarar la suspensión de los efectos del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 y del acta de liquidación, pues no es evidente que la entidad demandada haya incumplido con los procedimientos regulados en la Ley 80 de 1993. Será en la sentencia y una vez superadas las etapas del proceso y oídas las intervenciones de las partes, donde se tomará la decisión que en derecho corresponda al respecto.

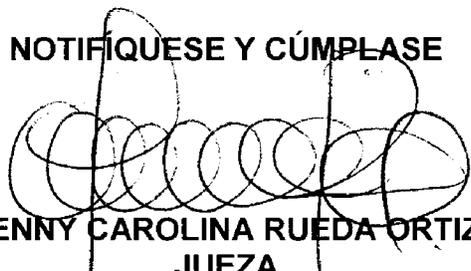
En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la **MEDIDA CAUTELAR** consistente en la suspensión de los efectos del contrato de suministro número 1937 celebrado el 9 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Villavicencio y MOVILGAS LTDA y del acta de liquidación suscrita entre las mismas partes.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia continúese con el respectivo trámite.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JENNY CAROLINA RUEDA ORTIZ**  
**JUEZA**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 28 de abril de 2017 se notificó por ESTADO No.      del 2 de mayo de 2017.

**HEIDY JOHANNA OVALLE PUERTA**  
Secretaria