

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA<sup>1</sup>

Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE No.:** 11001-33-42-046-2022-00236-00<sup>2</sup>  
**DEMANDANTE:** LAURA GABRIELA MAYA GONZÁLEZ  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE  
SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP-

**MEDIO DE CONTROL:** POPULAR

---

**ASUNTO**

Procede el despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar presentada por el apoderado de la parte demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**De la medida Cautelar**

Solicita la demandante la suspensión el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022 hasta que resuelva de fondo el presente medio de control o que se adopte cualquier medida idónea y eficiente para la protección de los derechos colectivos al goce el ambiente sano, moralidad administrativa y defensa del patrimonio público.

Como sustento de la medida cautelar, la parte actora afirma que la entidad accionada, a través del concurso de méritos antes referido, pretende contratar obligaciones que actualmente están a cargo del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. – E.P.S., en virtud del Contrato de Concesión No. 344 de 2010, esto es, la elaboración de un estudio de impacto ambiental y la elaboración de estudios y diseños detallados, lo que deviene en una grave afectación grave al patrimonio público.

En particular, indica que los eventuales costos derivados del concurso de méritos abierto por la UAESP no están remunerados por medio de la tarifa actual, por tanto,

---

<sup>1</sup> Correos electrónicos: [jadmin46bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin46bta@notificacionesrj.gov.co) y [jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Para la recepción de memoriales solo está disponible el siguiente correo electrónico: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

<sup>2</sup> [11001334204620220023600AP](https://www.cendoj.gov.co/11001334204620220023600AP) (solo podrán ingresar al enlace desde los correos informados al despacho para efectos de notificaciones judiciales)

se trata de un proyecto desfinanciado que pone en riesgo los recursos del presupuesto de la entidad demandada como fuente de pago de una consultoría a cargo de Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. – E. S. P.

## Replica

Por tratarse de una medida cautelar de urgencia, no era procedente realizar traslado, de conformidad con lo previsto en el artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, este Despacho resuelve atendiendo las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES:

El problema jurídico milita en torno a resolver si es procedente decretar la medida cautelar solicitada de suspender el procedimiento o actuación administrativa contractual con ocasión del Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022.

En orden a resolver la solicitud de suspensión provisional, son indispensables las siguientes precisiones:

Para la jurisprudencia, las medidas cautelares, son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada.

Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que *“aunque el Legislador, goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe de todos modos obrar cuidadosamente, por cuanto estas medidas, por su propia naturaleza, se imponen a una persona antes de que ella sea vencida en juicio. Por ende, ... los instrumentos cautelares, por su naturaleza preventiva, pueden llegar a afectar el derecho de defensa y el debido proceso, en la medida en que restringen un derecho de una persona, antes de que ella sea condenada en un juicio. Existe pues una tensión entre la necesidad de que existan mecanismos cautelares, que aseguren la efectividad de las decisiones judiciales, y el hecho de que esos mecanismos pueden llegar a afectar el debido proceso, en la medida en que se imponen preventivamente, antes de que el demandado sea derrotado en el proceso. Precisamente por esa tensión es que, ... la doctrina y los distintos ordenamientos jurídicos han establecido requisitos que deben ser cumplidos para que se pueda decretar una medidas cautelar, con lo cual, la ley busca que esos*

*instrumentos cautelares sean razonables y proporcionados. ...*". (Corte Constitucional. Sentencia C-490 de mayo 4 de 2000)

Es decir que las medidas cautelares, como su nombre lo determina, son aquellas medidas que adopta el juez a fin de "i) *prevenir un daño inminente*; ii) **hacer cesar el que se hubiese causado**; y iii) *proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*"<sup>3</sup>. Empero, el juez debe valorar la adopción de las medidas cautelares, toda vez que puede afectar el derecho de defensa y el debido proceso de una de las partes, en la medida que restringe el derecho de uno de los sujetos procesales, sin que haya sido condenado en un juicio<sup>4</sup>, razón por la que su adopción debe adecuarse a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En armonía con la importancia que la Constitución ha otorgado a los derechos colectivos susceptibles de amparo por vía de acción popular, de conformidad con la encomienda de protección efectuada por el artículo 89 constitucional, la ley 472 confirió especial relevancia a la protección anticipada o cautelar en esta materia. Así, en orden a reforzar la garantía jurisdiccional de estos derechos, el legislador definió un robusto sistema de salvaguarda previa, que busca dotar al juez de los poderes suficientes para asegurar una mayor y más eficaz tutela judicial efectiva. Con esta finalidad, y a la vista de los consabidos problemas de congestión y mora judicial que asedian al aparato judicial en Colombia, la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para encarar los problemas que se le presentan sin que deba esperar para ello al momento de la decisión final. Puede adoptarlas antes, cuando quiera que cuente con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y a una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (*fumus boni iuris*).

La facultad de adoptar estas medidas se encuentra regulada tanto en el inciso 3º del artículo 17, como en los artículos 25 y 26 de la ley 472 de 1998. En la primera de estas disposiciones, en aras de garantizar la efectividad de los derechos colectivos (artículo 2º de la Constitución) y como desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) se reconoce al juez de acción popular "la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos". El núcleo de esta regulación se encuentra en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998, en el que se prevé lo siguiente:

**ARTÍCULO 25.-** Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte,

<sup>3</sup> CE, SCA, S1, auto de 11 de abril de 2018, Exp. No. 85001-23-33-000-2017-00230-01, Actor: Luís Arturo Ramírez Roa. (recuperado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88842#:~:text=Las%20medidas%20cautelares%20al%20interior,para%20hacer%20cesar%20el%20que>)

<sup>4</sup> CC, sentencia C-379 de 2004.

decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

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

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

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472, en los aspectos no regulados en dicha norma, deberá aplicarse lo dispuesto lo previsto en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso) o en el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), según la jurisdicción que le corresponda.

El artículo el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la procedencia de las medidas cautelares, dispone:

**“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.**

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

**PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio**”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Por su parte, el artículo 230 del C.P.A.C.A., contiene una lista no taxativa de medidas cautelares, las cuales pueden ser decretadas de forma singular o conjunta:

**“Las medidas cautelares** podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las**

**pretensiones de la demanda.** Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

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

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

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

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

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

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

Ahora bien, respecto de los requisitos para decretar medidas cautelares, el artículo 231 del C.P.A.C.A., establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 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.” (énfasis agregado).

Los anteriores requisitos, en particular, el primero y el tercero, no son más que la concreción de los principios de *fumus boni juris* (apariencia de buen derecho) y *periculum in mora* (peligro en demora).

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que, en tratándose de la procedencia de medidas cautelares en las acciones populares, es necesario que:

“a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar **esté plenamente motivada**; y c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.”<sup>5</sup>

Atendido lo aquí, expuesto el despacho entrara a determinar si en presente asunto es posible, de acuerdo con las pruebas allegadas y las argumentaciones efectuadas por la parte actora, es posible decretar la medida cautelar solicitada.

### Caso concreto

Analizado el caso concreto, conforme lo anteriormente considerado, encuentra el Despacho que en el asunto que nos atiende no resulta procedente decretar la medida cautelar solicitada por la parte accionante, como se expondrá a continuación.

Se observa, en primer lugar, que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y el Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana S.A. – E. S. P., celebraron el **Contrato de Concesión** No. 344 de 2010, cuyo objeto era la “*Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana de la Ciudad de Bogotá – Colombia, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo*”.

De otra parte, se observa que la entidad demandada, mediante el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022, pretende contratar una **consultoría** con el objeto de realizar la “ELABORACION DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DEFINITIVOS FASE 3 DEL RELLENO SANITARIO JUNTO CON LA MODIFICACIÓN DE LICENCIA Y ELABORACION DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL PARQUE DE INNOVACION DOÑA JUANA - PIDJ.”

Lo antes expuesto evidencia que se trata de dos contratos distintos (concesión y consultoría) con objetos totalmente distintos, lo que resulta suficiente para

---

<sup>5</sup> CE, SCA, S1, sentencia de 19 de mayo de 2016, Rad. No. 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP), Actor: Personería Municipal de Ibagué, Demandado: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros

desestimar la apariencia de buen derecho de la medida cautelar solicitada por la parte actora. Ello, bajo el entendido que la parte actora alega la concomitancia entre las obligaciones contratadas tanto en el contrato de concesión como en el contrato de obra, lo que a su juicio implica doble contratación del mismo objeto en detrimento del patrimonio público y la moralidad administrativa, lo que se advierte no resulta ser acertado.

Aunado a lo expuesto, se tiene que en esta instancia procesal no es posible determinar con meridiana claridad la coexistencia de obligaciones, pues, según lo expuesto en la demanda el contrato de concesión, entre otras obligaciones; tiene las siguientes:

- Diseños a nivel de ingeniería de detalle
- Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para la ampliación de fase II de optimización en el Relleno Sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá D.C.

Las anteriores obligaciones, según la parte actora, son iguales a las que se pretenden contratar mediante el Concurso de Méritos No. UAESP – CMA-01-2022; sin embargo, para el despacho, en esta instancia procesal, y de acuerdo a las pruebas allegadas al expediente, no es posible determinar con absoluta certeza que se traten de las mismas obligaciones, en la medida que uno de ellos se refiere a la fase 3; mientras que el otro se refiere a la fase 2; sin tener la precisión sobre cada etapa o fase.

Nótese que el objeto del contrato de Consultoría producto del concurso de méritos es la *“Elaboración de los estudios y diseños detallados definitivos fase 3 del relleno sanitario junto con la modificación de licencia y elaboración de estudio de impacto ambiental para el manejo integral de los residuos sólidos en el Parque de Innovación Doña Juana – PIDJ.”*

Y agregan los estudios previos: *“...se presentan las características de los documentos que deberá desarrollar el consultor, teniendo en cuenta 2 etapas. Las especificaciones técnicas de estudios y diseños detallados, la elaboración del estudio de impacto ambiental y el acompañamiento hasta la obtención de la modificación de la licencia ambiental:*

**3.3.2.1 ETAPA 1A - ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DE RELLENO SANITARIO.** *Los estudios y diseños detallados fase 3 de la zona proyectada para la futura disposición en celdas del relleno sanitario predio Doña Juana Localidad Ciudad Bolívar, deberán realizarse conforme a lo dispuesto en la normativa vigente sobre la materia, entre otros, el Reglamento de Técnico de Agua y Saneamiento Básico – RAS adoptado mediante Resolución 330 de 2017, el Decreto 1077/2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” y compiló el Decreto 838 de 2005, el Decreto 1076/2015 que expide el Reglamento único reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible “y compiló los decretos ambientales, la Resolución 631 de 2015, Decreto 1784 de 2017, Decreto 2412 de 2018, Resolución 938 de 2019 y las normas que los modifiquen, sustituyan o complementen y/o apliquen.*

3.3.2.2 ETAPA 1 B- ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) Teniendo en cuenta que la UAESP solicitará la modificación a la licencia de manera integral, es decir, construcción de celda e implementación de tratamiento térmico, es necesario que el CONSULTOR desarrolle la totalidad de la parte del estudio de impacto ambiental en relación a la celda y simultáneamente adelante estudios básicos para la parte del EIA del proyecto de tratamiento térmico, de tal forma que una vez la UAESP contrate al CONCESIONARIO que implementará el proyecto de tratamiento térmico, el CONSULTOR haga entrega de dichos estudios básicos al concesionario para que éste termine lo referente al estudio de impacto ambiental acorde a la tecnología de tratamiento térmico a implementar. ...”

Entiende el Despacho que no se trata del mismo objeto y tipo de contrato, por tanto, no se advierte la eventual amenaza alegada por la parte actora, es decir, no puede concluir el Despacho que resulta mas gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla dado que no se avizora la coexistencia de objetos contractuales idénticos que alude la demandante en su solicitud.

Ahora bien, tampoco se evidencia, en el estado actual del proceso, que la coexistencia de obligaciones pueda afectar el patrimonio público, la moralidad administrativa y el goce al ambiente sano, más aún, cuando el contrato de consultoría pretende dar cumplimiento al Decreto 555 de 2021 a través del cual “se adopta la revisión general del plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, en particular con la posibilidad de no aumentar el funcionamiento en zonas aledañas al parque de innovación Doña Juana, el cual se acompasa con lo indicado en el Resolución No. 1351 de 2014, proferida por la CAR Cundinamarca, cuya premisa es la de “no ampliación ni optimización del Relleno Sanitario Doña Juana”.

Finalmente, no se encuentra acreditado que los recursos con los que se garantiza el pago del contrato devienen de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos, mas no de la tarifa actual del servicio de aseo.

De lo anterior se infiere que, no resulta acreditado el que se cause un perjuicio irremediable de no otorgarse la medida.

Así las cosas, resultan suficientes estas argumentaciones para negar la solicitud de medida cautelar impetrada, por no encontrarse acreditados los requisitos para ello, en particular, la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora,

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 46 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado el presente proveído, vuelva el expediente al Despacho para continuar con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2022-00236-00  
DEMANDANTE: LAURA GABRIELA MAYA GONZÁLEZ  
DEMANDADO: UAESP

**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Juez

**Firmado Por:**

**Elkin Alonso Rodriguez Rodriguez**  
Juez  
Juzgado Administrativo  
Oral 046  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**6202d3f986df07882ee26e5cbb6b5484229640fb4daea07bbe017c9100d48546**

Documento generado en 23/05/2022 03:52:53 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**