



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: **Controversias Contractuales**
Expedientes: **110013336037201800215-00**
110013336038201800191-00
Demandante: **ADA S.A.**
Demandado: **Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de la Mujer**
Asunto: **Resuelve Medida Cautelar de Urgencia**

El Despacho procede a resolver la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte actora en contra de los actos administrativos objeto de este litigio.

ANTECEDENTES

Por auto de fecha 9 de noviembre de 2018¹, este Despacho admitió la demanda promovida a través de apoderado judicial por la sociedad ADA S.A. en contra de BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER, y ordenó su notificación personal, la cual se surtió el 13 de diciembre de 2018².

Con auto del 18 de marzo de 2019³, se decretó la acumulación del proceso No. 110013336037201800215-00 que cursaba en el Juzgado 37 Administrativo de Bogotá D.C. a la controversia contractual de la referencia y se vinculó a la Aseguradora Confianza S.A. como tercero con interés. Por auto de fecha 1° de julio de 2020⁴, se decretó la reanudación del mismo.

Mediante apoderado judicial la sociedad ADA S.A. el 19 de febrero de 2021⁵ presentó solicitud de medida cautelar de urgencia, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 0107 de 2018, proferida por la Secretaría Distrital de la Mujer Bogotá D.C.

A través de auto del 28 de junio de 2021, se corrió traslado por el término de cinco (5) días, de la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 0107 de 2018, elevada por la sociedad ADA S.A., en escrito del 19 de febrero de 2021⁴.

CONSIDERACIONES

El Despacho resalta que de lo expuesto en la solicitud de suspensión provisional y de las documentales anexas al plenario, sobresalen los siguientes hechos relevantes:

i) Que la Secretaría Distrital de la Mujer expidió la Resolución 107 de 2018, por la cual se declaró el incumplimiento del contrato No. 282 de 2014 y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordenó la liquidación del contrato, entre otras cosas, en donde el contratista era la Sociedad ADA S.A.

¹ Folio 406 c. 4

² Folio 434 c. 4

³ Folios 481 a 483 C. 4.

⁴ Documento digital "26.- 19-02-2021 SOLICITUD MEDIDAS CAUTELARES"

ii) Que de acuerdo con el informe del supervisor del contrato se estableció el cumplimiento del mismo en un “97.5% de las obligaciones”.

iii) Que la declaratoria del incumplimiento total, trae como consecuencia que la Resolución No. 107 de 2018 adolezca de una falsa motivación.

iv) Que el perjuicio irremediable se acreditó con la cláusula penal del contrato, y con la inhabilidad para contratar establecida en el artículo 90 de la ley 1474 de 2011, modificada por la Ley 1955 de 2019, que estableció que la inhabilidad se configura cuando al contratista le hubieren declarado el incumplimiento en dos o más contratos durante los últimos 3 años.

v) Que en el año 2019 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios declaró el incumplimiento parcial del contrato No 597 de 2018 con Resolución No. SSPD-20195270021085 del 04 de julio de 2019, el cual se encuentra en discusión en ejercicio del medio de control de controversias contractuales ante el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá, dentro del proceso radicado No. 110013336031201900396100.

vi) Que con el cambio normativo la Sociedad ADA se vio afectada para participar en los procesos de convocatoria pública. Por ejemplo, en el proceso de selección abreviada de menor cuantía SAMC No. 003 de 2020 adelantado por la Superintendencia de Transporte, pese a que la sociedad presentó la oferta más favorable, dentro del informe de evaluación la misma fue inhabilitada.

vii) Que dicha circunstancia acarrea un perjuicio irremediable, pues sus ingresos provienen en más de un 90% de la celebración y ejecución de contratos con el estado, sumado a las afectaciones económicas causadas en el 2020 por la pandemia generada por el virus del COVID 19, poniendo en riesgo la continuidad de la empresa, así como de los 100 empleos directos e indirectos que la sociedad genera.

viii) Que se habla de presunta inhabilidad, pues a su modo de ver, teniendo en cuenta que la resolución No. 0107 de 2018 fue expedida de manera previa a la modificación introducida por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019 y bajo los supuestos jurídicos de dicha norma, dicha sanción no está llamada a ser contabilizada a efectos de determinar una inhabilidad, pues la misma se dio cuando no estaba en vigencia dicha modificación; sumado a que la vigencia de la Ley 1955 de 2019 es a partir de su publicación, teniendo entonces efectos hacia el futuro; por lo que dicha modificación no podría aplicarse de manera retroactiva frente a la resolución No. 0107 de 2018.

- . Medidas cautelares, alcance y requisitos para su procedencia según la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con el artículo 229 del CPACA, es posible decretar medidas cautelares en todos los procesos declarativos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, solicitud que puede pedirse en cualquier estado del proceso.

En cuanto a la forma, la misma debe ser pedida expresamente por la parte demandante, solicitud que debe estar motivada y el auto que la resuelva debidamente sustentado, sin que ello implique en ningún momento prejuzgamiento. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que, al resolver la solicitud de medidas cautelares, el asunto se centra en determinar si la medida es o no procedente con base en el material probatorio aportado hasta el

momento, sin perjuicio de lo que pueda suceder en todo el desarrollo del proceso.

Ahora bien, en relación con la clase de medidas cautelares que se pueden solicitar, de acuerdo con lo señalado por el artículo 230 del CPACA, el Juez Administrativo podrá decretar las que considere necesarias para garantizar de manera provisional el objeto del proceso, medidas que pueden ser de cuatro clases: preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión. Al respecto se ha dicho:

a.) Medidas preventivas: Buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Ahora bien, cuando el perjuicio es causado por un acto administrativo, la medida preventiva por excelencia resulta ser la suspensión de sus efectos, y en los casos en que el perjuicio es causado por el hecho de la Administración, se ordenará que se interrumpa la respectiva actuación.

b.) Medidas conservativas: Buscan mantener la situación previa a la acción u omisión de la Administración, es decir, volver las cosas a su estado anterior.

c.) Medidas anticipativas: Buscan que el Juez anticipe el derecho pedido, en forma cautelar y provisional, sin que sea de manera definitiva, pues el mismo queda facultado para revocar la medida.

d.) Medidas de suspensión: Puede consistir en la suspensión provisional de los efectos del respectivo acto administrativo, así como la suspensión de cualquier tipo de procedimiento o actuación de carácter administrativo.”⁵

Ahora bien, respecto de los requisitos que se deben reunir para decretar las medidas cautelares consistentes en la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo, el artículo 230 del CPACA señala:

-. Que sea solicitada en la demanda, o por escrito separado en cualquier tiempo.

-. Que la causa para solicitar la medida cautelar sea la violación de normas invocadas en la demanda o en la solicitud que se haga por escrito separado.

-. Que la 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.

-. Que sea demostrada al menos sumariamente la existencia del daño cuando a la nulidad se acumule la pretensión de restablecimiento del derecho.

Por su parte el artículo 234 del CPACA, indica respecto de las medidas cautelares de urgencia que:

“Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar”.

Pues bien, así como lo señala el numeral 3° del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, permite suspender de manera provisional los efectos jurídicos del acto

⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá. Auto de 29 de agosto de 2018. Expediente: 11-001-23-33-000-2017-00809-00.

administrativo, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 231 de la misma norma, entre ellos, que se demuestre sumariamente la existencia de los daños o perjuicios que se puedan ocasionar con el acto administrativo demandado, cuando además de solicitar la suspensión provisional de un acto administrativo se formulen pretensiones relativas al restablecimiento del derecho.

Hay que recordar que la Sociedad ADA S.A., además de la liquidación judicial del contrato referido y la nulidad de la Resolución No. 0107 de 2018, está aspirando a que a su favor se despachen algunas pretensiones relativas a restablecimiento del derecho, como de hecho lo es el pago de la Factura Cambiaria No. 14857 por valor de \$125.948.996.00 y el pago de la suma de \$116.619.440.00 que reclama porque en su opinión se rompió el equilibrio económico del contrato debido a una presunta mayor permanencia en obra.

Pues bien, aunque lo anterior podría servir de fundamento para justificar el presupuesto relativo a la existencia de unos daños padecidos por la entidad solicitante de la medida cautelar, en el sub lite es importante recordar que los argumentos esgrimidos por la Sociedad ADA S.A., atinentes a una supuesta falsa motivación del acto administrativo, ya fueron planteados por ella misma y estudiados de fondo por este juzgado en auto de 30 de septiembre de 2019, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición, y en el que se indicó que su solicitud no era procedente. Por tanto, el juzgado reitera la posición allí expuesta.

De novedoso se alega que, con la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019 surge para el contratista una especie de inhabilidad cuando en su contra se hayan declarado dos o más incumplimientos contractuales durante los últimos tres años, situación en la que está envuelto en la actualidad porque en el año 2019 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le declaró el incumplimiento parcial del contrato No 597 de 2018 con Resolución No. SSPD-20195270021085 del 04 de julio de 2019, el que si bien está siendo discutido ante la jurisdicción, ya le está impidiendo el ejercicio de su objeto contractual, tal como de hecho ocurrió en el proceso de selección abreviada de menor cuantía SAMC No. 003 de 2020, adelantado por la Superintendencia de Transporte, del que fue excluido por los dos incumplimientos contractuales aludidos.

El juzgado precisa que la suspensión provisional deprecada no puede apoyarse en el planteamiento anterior, puesto que el examen de legalidad del acto administrativo objeto de este proceso no puede surtir de cara a hechos posteriores como el mencionado en el párrafo anterior. Recordemos que la legalidad de los actos de la administración se configura a partir de actuaciones anteriores o concomitantes a la expedición del acto administrativo, lo que es razonable si se repara en que resulta lógica y materialmente imposible que ese tipo de decisiones se asuma con apoyo en hechos inexistentes, como así sucede con lo que en un futuro pueda suceder. Por ello, es improcedente siquiera examinar la vigencia de los efectos jurídicos de la Resolución No. 107 de 2018, a partir de los posibles efectos jurídicos que haya podido tener la expedición de la Ley 1955 de 2019 en la capacidad de contratación de la compañía ADA S.A.

De otro lado, tampoco sería de recibo la suspensión provisional de los efectos jurídicos de ese acto administrativo, por la interpretación que a la ley 1955 de 2019 le estén dando algunas autoridades administrativas ante las cuales haya intervenido ADA S.A., en procesos de contratación en curso, puesto que esto no es siquiera un argumento jurídico, es evidentemente un planteamiento de conveniencia, el cual está excluido del juicio de validez que pueden hacer los

jueces administrativos en el campo de las medidas cautelares e incluso al estudiar de fondo el asunto en la sentencia de instancia.

La exclusión a la que se refiere el Despacho en el párrafo anterior tiene asidero en el hecho que los jueces de la República están atados al imperio de la ley, lo que supone actuar bajo los dictados de la Constitución Política, la ley o cualquier otra norma jurídica que materialmente se le asimile, dentro de lo que desde luego no caben las interpretaciones que algunas autoridades administrativas le estén dando a una ley en específico, como tampoco las dificultades por las que pueda estar pasando la sociedad ADA S.A., producto de los incumplimientos que la administración haya decretado en su contra.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 0107 del 13 de marzo de 2018 “*Por la cual se declara el incumplimiento Total del Contrato No. 282 de 2014, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, se ordena la liquidación del contrato y se ordenan otras condenas*”, solicitada por la apoderada de la Sociedad ADA S.A.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA al abogado **MIGUEL GIL DURÁN** identificado con C.C. No. 1.128.443.360 y T.P. N° 274.026 del C. S. de la J., como apoderado de la entidad demandante ADA S.A., en los términos y para los fines del poder visible en el expediente⁶.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

ICVC

Correos electrónicos
Parte demandante: jessica.parra@ada.co ; cesar.echeverri@ada.co ; miguel.gil@ada.co ;
Parte demandada: azota@sdmujer.gov.co ; notificacionesjudiciales@sdmujer.gov.co ; gestiondocumental@sdmujer.gov.co ; cmorris@sdmujer.gov.co ;
Vinculada: xmurte@confianza.com.co ; ccorreos@confianza.com.co ;
Ministerio Público: mferreira@procuraduria.gov.co

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate
 Juez Circuito
 Juzgado Administrativo
 038
 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: **d8a74944a0cce566ca99104f3bf8b6a871814b94d9ece33a3a66e3ee2b96bb66**
 Documento generado en 08/11/2021 08:25:08 a. m.

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

⁶ Ver documentos digitales “29.- 25-02-2021 RENUNCIA PODER ADA”, “30.- 05-03-2021 PODER ADA”.