



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**  
**Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 85001-23-33-000-2024-00051-01 (71.757)  
**Actor:** E.S.E. Hospital Regional de la Orinoquia  
**Demandado:** Unión Temporal RM Suministros UT2 y otros  
**Referencia:** Controversias contractuales

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 19 de junio de 2024<sup>1</sup>, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare.

### **I. PROVIDENCIA RECURRIDA**

1. Corresponde a la providencia antes indicada, mediante la cual se negó el decreto de la medida cautelar solicitada por la E.S.E. Hospital Regional de la Orinoquia<sup>2</sup>, soportada en el numeral 2 del artículo 230 del CPACA, consistente en la *suspensión provisional* de los efectos del contrato de transacción 002-2024 del 26 de marzo de 2024, que suscribió con las Uniones Temporales RM Suministros UT2, UT3 y UT4<sup>3</sup>.
2. Indicó que al juez no le es dable decretar la suspensión de la ejecución de un contrato estatal<sup>4</sup>.

### **Recurso de apelación**

3. La parte demandante manifestó que el Consejo de Estado ha señalado que de acuerdo con lo previsto en el artículo 230 del CPACA, numeral 2, se puede decretar la suspensión de un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, cuando no exista otra posibilidad de superar la situación que

<sup>1</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 125 y 243 *ibídem*. Además, según lo previsto en el numeral 3º del artículo 244 del CPACA, la impugnación se presentó de manera oportuna, dado que el auto se notificó por estado el 20 de junio de 2024, y el recurso se formuló el 25 de ese mismo mes y año. El expediente subió al despacho el 9 de septiembre de ese mismo año.

<sup>2</sup> La E.S.E. Hospital Regional de la Orinoquia solicitó el decreto de la medida cautelar con fundamento en que el contrato de transacción 002-2024 fue celebrado por la ex gerente de la ESE, quien no tenía la competencia para tal efecto, toda vez que, según el artículo 10 del Acuerdo 011 del 10 de noviembre de 2021 (Estatuto General de Contratación del HORO), los gerentes no podían celebrar contratos superiores a 6.000 SMLMV sin la autorización previa de la Junta Directiva del Hospital Regional de la Orinoquia.

<sup>3</sup> En la demanda, se formuló la siguiente pretensión: “*PRIMERA: DECLÁRESE LA NULIDAD ABSOLUTA del CONTRATO DE TRANSACCIÓN No. 002-2024, suscrito el día 26 de marzo de 2024 entre el HOSPITAL REGIONAL DE LA ORINOQUIA E.S.E. – HORO y las UNIONES TEMPORALES RM SUMINISTROS UT2, UT3 y UT4, a través del cual se transó el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las ACTAS DE LIQUIDACIÓN correspondientes a los contratos No. CD/22-1494 del 15 de diciembre de 2.022; No. CD/23-949 del 16 de febrero de 2.023; y No. CD/23- 1250 del 10 de julio de 2.023, por valor de DIECISÉIS MIL SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CIENTO VEINTIOCHO PESOS M/CTE. (\$16.776.451.128), suma que se reconoce a favor de LOS ACREEDORES UT2, UT3, UT4, así como de sus miembros individualmente considerados, por la falta de capacidad y/o competencia de quien en representación de mi representada suscribió el contrato de transacción...*”.

<sup>4</sup> Documento visible en el índice 30 del aplicativo Samai del Tribunal.



Radicación: 85001-23-33-000-2024-00051-01 (71.757)  
 Actor: Hospital Regional de la Orinoquia  
 Demandado: Unión Temporal RM Suministros UT2 y otros  
 Referencia: Controversias contractuales

dé lugar a su adopción. En ese sentido, adujo que el contrato de transacción surgió como un mecanismo alternativo de solución de conflictos y, por ende, no existe otra alternativa de conjurar el estado obligacional del Hospital Regional de la Orinoquia, originada en un acuerdo que adolece del requisito de la capacidad contractual, pues la gerente de la ESE. para suscribirlo requería autorización de la Junta Directiva por superar los 6.000 SMLM, no bastando solo el concepto y recomendación del Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la entidad.

4. Insistió en que se pretende evitar la consumación de una circunstancia de grave afectación en la prestación del servicio de salud en el departamento de Casanare<sup>5</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

5. La Ley 1437 de 2011 amplió el catálogo de medidas cautelares a todas aquellas que el juez considere necesarias para “*proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*”.

6. El artículo 230 de la mencionada disposición normativa<sup>6</sup> prevé que las medidas cautelares podrán ser: i) preventivas, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho, ii) conservativas, que buscan mantener o salvaguardar un *statu quo ante*, iii) anticipativas, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una determinación que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en que, de no adoptarse, se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor; y, iv) de suspensión, que corresponde a la privación temporal de los efectos de una decisión administrativa y de procedimientos o actuaciones administrativas, aún las de carácter contractual.

7. Es importante destacar que el legislador no pretendió con esta enunciación de modalidades, la constitución de un *numerus clausus*. **Por el contrario, se propuso instaurar un sistema innominado, abierto y extensivo de medidas cautelares que permitan asegurar una respuesta oportuna y adecuada a las necesidades que demande cada situación particular<sup>7</sup>.**

<sup>5</sup> Indicó que la eventual afectación de la prestación del servicio de salud de la población del departamento de Casanare se sustenta en el informe financiero del hospital a marzo de 2024, que da cuenta del déficit de recursos del centro asistencial.

<sup>6</sup> “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”.

<sup>7</sup> Consultar, entre otras, las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado: 10 de noviembre de 2016, expediente 2016-01029-00 (4657-16), del 9 de febrero de 2017, expediente 52.149, y del 23 de septiembre de 2021, expediente 66.793.



Radicación:	85001-23-33-000-2024-00051-01 (71.757)
Actor:	Hospital Regional de la Orinoquia
Demandado:	Unión Temporal RM Suministros UT2 y otros
Referencia:	Controversias contractuales

8. Como medida cautelar, la parte demandante solicitó lo que denominó la *suspensión provisional* de la ejecución de las obligaciones y de los efectos del contrato de transacción 002-2024 del 26 de marzo de 2024, en el que se estipuló que la E.S.E. Hospital Regional de la Orinoquia efectuaría el pago de la suma de dinero adeudada y derivada de las actas de liquidación de los contratos CD/22-1494 del 15 de diciembre de 2022, CD/23-949 del 16 de febrero de 2023, y CD/23-1250 del 10 de julio de 2023, esto es, \$16.776'451.128, a favor de sus acreedores UT2, UT3 y UT4, así como de sus integrantes individualmente considerados.
9. La suspensión a que se refiere el numeral 2° del artículo 230 del CPACA, constituye un instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **procedimientos o actuaciones administrativas** que se estén surtiendo puedan continuarse hasta tanto no se adopte una decisión por parte del juez contencioso administrativo respecto del asunto materia del conflicto. Su finalidad no puede ser otra que la de impedir transitoriamente, el adelantamiento de la actuación administrativa en virtud de un juzgamiento provisional del objeto del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho.
10. De esta manera, por su objeto y propósito, la figura de la *suspensión de procedimientos o actuaciones administrativas, incluidas las contractuales*, no está concebida como mecanismo para privar a un contrato de sus efectos, menos aun cuando de éste se pretenda derivar la realización de un derecho por la vía judicial, caso en el cual, será en tal escenario en el que se deban proponer las medidas exculpatorias correspondientes.
11. Aunque el legislador previó que el sistema de medidas cautelares fuera abierto con el ánimo de brindar a los usuarios la posibilidad de conjurar la situación apremiante o lograr la efectividad del fallo de instancia, y con tal propósito la posibilidad de solicitar la medida cautelar a que se refiere el numeral 2 del artículo 230 del CPACA, lo cierto es que tal medida no comprende la "*suspensión provisional de los efectos del contrato*", porque dicha figura aplica únicamente a los actos administrativos, procedimientos y actuaciones administrativas -esto último cuando no exista otra posibilidad de superar la situación que dé lugar a su adopción-
12. En línea con lo planteado en la impugnación, un contrato estatal no puede asimilarse a un procedimiento o a una actuación administrativa. El procedimiento administrativo corresponde a un conjunto de actos y formalidades que deben seguir las entidades públicas para emitir una decisión, y la actuación administrativa a una actividad de la administración -adelantada en cumplimiento de un deber legal o por petición en interés general o particular-, que puede ser previa a la expedición de un acto administrativo -o de un contrato-, o posterior a tal momento, como cuando la administración pretende hacer efectiva una potestad excepcional o una prerrogativa que involucre la adopción de un acto administrativo
13. Las anteriores precisiones resultan suficientes para considerar que la medida cautelar de suspensión provisional que se ha solicitado con base en el numeral 2 del artículo 230 del CPACA, no participa de la naturaleza, objeto y fines que puedan

ser aplicados frente a la exigibilidad de un débito contenido en un contrato estatal como lo expone la recurrente, pues bajo tal hipótesis normativa, no se trata de suspender una actuación administrativa en la que esté involucrada la potencialidad de suscribir un contrato o adoptar una determinación contenida en un acto administrativo que por su propia naturaleza resulte oponible al contratista o a quienes tengan interés en la ejecución de un contrato (vg. Compañía aseguradora), asunto que dista del objeto y fin que con la solicitud que ahora se decide, pretende la ESE demandante.

14. Como consecuencia, se confirmará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Casanare.

### **Pronunciamiento sobre costas**

15. El artículo 365 del CGP señala que hay lugar a condenar en costas a la parte a quien se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación y, además, que cuando el superior confirme la decisión de primera instancia, se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.

16. En ese sentido, se condenará en costas a la parte demandante, dado que se le resolvió desfavorablemente el recurso y se encuentra acreditada la gestión del apoderado de las demandadas, quien ha adelantado las actuaciones correspondientes como representante judicial.

17. Así, se fijan las agencias en derecho a favor de las Uniones Temporales RM Suministros UT2, UT3 y UT4, en partes iguales, en la suma equivalente a medio (0,5) SMLMV, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>8</sup>. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el a quo, en los términos del artículo 366 del CGP.

18. En mérito de lo expuesto, la Sala

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 19 de junio de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare.

**SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS**, por la segunda instancia, a la parte demandante, a favor de las Uniones Temporales RM Suministros UT2, UT3 y UT4, en partes iguales. Para el efecto, las agencias se fijan en la suma de medio (0,5) SMLMV. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 2. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites. (...) ARTÍCULO 5o. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: (...) 7. RECURSOS CONTRA AUTOS. Entre 1/2 y 4 S.M.M.L.V."



Radicación: 85001-23-33-000-2024-00051-01 (71.757)  
Actor: Hospital Regional de la Orinoquía  
Demandado: Unión Temporal RM Suministros UT2 y otros  
Referencia: Controversias contractuales

**TERCERO:** En firme esta providencia, incorporarla al expediente digital y remitirla al tribunal de origen.

**CUARTO:** Para efectos de notificaciones, téngase en cuenta la información que se encuentra registrada en la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

**Nota:** se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF