

Tutela: T-2023-00143  
Accionante: Rosa Ramos García  
Accionado: Fiduprevisora S.A.  
Asunto: Avoca tutela y no concede medida provisional

*República de Colombia*

*Rama Judicial*



**JUZGADO SEGUNDO PENAL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE  
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo primero (1) numeral segundo (2) del Decreto 333 del seis (06) de abril de 2021, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, se dispone asumir el conocimiento de la acción de tutela promovida por **Rosa Ramos García**<sup>1</sup>, en contra de la **Fiduciaria la Previsora S.A ( FIDUPREVISORA S.A.)**, el **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)**, el **Ministerio de Salud**, la **Superintendencia de Salud (SuperSalud)** y el **Ministerio de Educación**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la salud, debido proceso, igualdad, transparencia y confianza legítima, consagrados en la Constitución Política, en consecuencia, se ordena:

1. Comunicar de manera inmediata por el medio más expedito y notificar a la parte actora de esta decisión. Requiriendo a la señora **Rosa Ramos García** para que de forma inmediata proceda a remitir los soportes respectivos, que permitan establecer su legitimación en interés en la presente demanda constitucional.
2. Notificar el presente auto a la **Fiduciaria la Previsora S.A (FIDUPREVISORA S.A.)**, al **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)**, al **Ministerio de Salud**, a la

---

<sup>1</sup> Se observa que en el encabezado se refiere al señor Pedro Octavio Vergara Becerra, de quien se evidencia formatos o minutas de acciones de tutela en diferentes páginas incluso en la CNSC.

**Superintendencia de Salud (SuperSalud) y al Ministerio de Educación**, corriéndoles traslado de la demanda, adjuntándose copia íntegra de la misma junto con sus anexos, para que, dentro del término de DOS (02) DÍAS siguientes a la notificación, si deciden ejercer su derecho de defensa, alleguen la contestación de lugar y soliciten las pruebas pertinentes, así mismo, se pronuncien sobre el proceso y los lineamientos legales relacionados con el procedo de invitación pública No. 002 de 2023, que se adelanta con el fin de contratar entidades que garanticen la prestación de los servicios de salud del modelo de atención integral, la atención médica derivada de los riesgos laborales y, el diseño, implementación, mantenimiento y mejora continua del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en el territorio nacional, asumiendo y gestionando el riesgo en salud, operativo y financiero que del contrato se deriven.

3. Ordenar a la **Fiduciaria la Previsora S.A (FIDUPREVISORA S.A.) y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)** que en el término de un (1) día contado a partir de la notificación de la presente providencia publique en la respectiva página web esta decisión y del escrito de tutela presentado por la accionante a fin de que los posibles interesados en el procedimiento realizado en el marco de la convocatoria invitación pública No. 002 de 2023, dentro del término de un (1) día siguiente a su publicación, puedan intervenir si así lo estiman pertinente. Para ello, envíese copia de la presente providencia y del escrito de tutela presentado.
4. Practicar las demás pruebas pertinentes y conducentes, y librar las comunicaciones del caso.

5. Una vez vencido el término de que tratan los numerales 2° y 3° de este proveído, se ordena que por secretaria ingresen las diligencias al Despacho para la decisión de fondo pertinente.

Con respecto a la medida provisional solicitada, el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991 establece lo siguiente:

*“Artículo 7o. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere. Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.*

*La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.*

*El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso. (...)” (Se destaca)*

Es decir, la medida provisional está condicionada a que sea necesario y se requiera con urgencia emitir una orden a efectos de precaver que la amenaza

que se cierne sobre el derecho fundamental o cuando sea constatada la vulneración, sea forzoso impedir su agravación<sup>2</sup>.

Por lo cual, para esta instancia procesal las condiciones que determinan la urgencia, están dadas por la información fáctica y probatoria que el accionante aporta en el líbello de la demanda, la cual le permite al juez de tutela evaluar si la medida se requiere con tal urgencia o si por el contrario debe esperarse a que se surta el trámite en su totalidad y se resuelva de fondo el petitum de la acción constitucional.

En concreto, solicita la demandante, “ *que el señor Juez ordene la suspensión de la INVITACION 002 de 2023, hasta tanto la fiduprevisora -fomag (sic), RETIREN del documento de selección definitivo las condiciones habilitantes y ponderables que incluyen a las ESE, Hospitales, Centros de Salud o sea la Red Hospitalaria pública asignándoles PUNTAJES a las promesas de contrato con EXCLUSIVIDAD, debido que esa situación que permite vulnerar el derecho de igualdad y debido proceso de los oferentes ya que los gerentes están firmando a unos si y a otros no y sobre todo porque tal condición amenaza los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población vulnerable a nivel nacional.*”.

De lo anteriormente señalado, observa el Despacho la pretensión de la accionante a través de la solicitud la medida provisional tiene como finalidad principal suspender la continuación del proceso relacionado con la invitación pública No. 002 de 2023, tras considerar que existe una vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso, salud, igualdad, transparencia, por cuanto en la convocatoria que fuere publicada desde el mes de mayo de 2023 (según imagen adjunta), se indica que uno de los criterios habilitantes para conformar la RED de servicios de condición que permite a las ESE o Red Públicas Hospitalarias firmar cartas ofertando las instalaciones públicas, lo

---

<sup>2</sup> Auto 258A del 12 de noviembre de 2013.

cual, en su criterio ha conllevado a que muchos de los gerentes de las ESE y Hospitales se nieguen a firmar dichas promesas con algunos oferentes, vulnerando sus derechos fundamentales como la vida y la salud.

Frente al caso concreto si bien, la señora Ramos García expone que la urgencia de la medida, se sustenta en que, de continuar con el calendario planteado por la entidad accionada, perdería su derecho a presentar su propuesta puesto que, el doce (12) de septiembre de 2023, se cierra el proceso de inscripción. Aspecto que, podría considerarse como atentatorio de los derechos de la ciudadana o incluso como un perjuicio irremediable.

Al analizarse los elementos materiales probatorios y los anexos obrantes en la demanda de tutela, se observa que dicha urgencia no se encuentra del todo demostrada, puesto que tal y como se refirió la accionante tuvo conocimiento de dicha convocatoria desde el mes de mayo de 2023 ( según imagen adjunta), cuya presentación según la prueba anexa ( cuadernillo de la convocatoria), se socializó desde el trece (13) de julio de 2023, es decir, a la fecha de interposición de la demanda han transcurrido, cinco (05) meses. Además, se observa el calendario anexo, en el cual se indica que dadas las observaciones planteadas por las partes se emitió por parte del FOMAG, la adenda No. 0006 en la que se amplió nuevamente el plazo otorgado dentro de la invitación pública:

**ADENDA N°006  
INVITACIÓN PÚBLICA No. 002 DE 2023**

**DESCRIPCIÓN GENERAL:** El presente proceso de invitación pública se adelanta con el fin de contratar empresas que garanticen la prestación de los servicios de salud del modelo de atención integral, la atención médica derivada de los riesgos laborales, y el diseño, implementación, mantenimiento y mejora continua del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG en el territorio nacional, asumiendo y gestionando el riesgo en salud, operativo y financiero que del contrato se deriven.

Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora del FOMAG, quien actualmente está adelantando el proceso de contratación de **INVITACIÓN PÚBLICA No. 002 DE 2023**, expide la presente **ADENDA N°006**, en uso de las facultades determinadas en el Manual de Contratación del FOMAG, en virtud de la necesidad de garantizar la libre concurrencia y la pluralidad de oferentes y encontrándose dentro de la oportunidad establecida.

Lo anterior, en virtud de que, revisado el proceso de Invitación Pública No. 002 de 2023 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II, ad portas de realizar el cierre previsto para la presentación de ofertas, previsto para el día de hoy seis (6) de septiembre de 2023 a las 23:59 PM, se verificó que se han recibido observaciones, contentivas de solicitudes de ampliación del plazo para la recepción de las ofertas, las cuales se fundan en la publicación de la Adenda No. 05, publicada el día cinco (5) de septiembre de 2023.

Por esto, en cumplimiento de los principios y del régimen especial de contratación que rige a la Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora de los recursos del FOMAG, así como en cumplimiento de la Ley 91 de 1989, con el fin de atender las observaciones presentadas por parte de los interesados y de garantizar la pluralidad de oferentes, es necesario realizar ampliación de la fecha para la presentación de las ofertas por parte de los interesados.

Bajo los anteriores antecedentes y consideraciones

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral 8.1 (Cronograma de la Invitación Pública) del Documento de Selección Definitivo de la Invitación Pública 002 de 2023, el cual quedará así:

Es decir, no existen elementos materiales probatorios que permitan acreditar la urgencia de la medida provisional, máxime cuando el presunto hecho vulnerador según la pretensión de la medida, surge precisamente desde la presentación de la invitación pública No. 002 de 2023, es decir, desde el trece (13) de julio de 2023. Aspecto que permite reiterar lo señalado por la Corte Constitucional frente a que las medidas provisionales son un mecanismo subsidiario que requiere realmente la demostración de la urgencia y la inminencia de la afectación alegada “ *Las medidas provisionales cuentan con restricciones, debido a que la discrecionalidad que entraña su ejercicio no implica un poder arbitrario u omnímodo. Por ello, la expedición de esa protección cautelar debe ser “razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada*<sup>3</sup>”.

Ahora, la pretensión de la acción constitucional se centra en atacar la actuación administrativa frente a su génesis o constitución, puesto que la inconformidad de la ciudadana se concentra en uno de los requisitos de la invitación pública No. 002 de 2023, sin que obre en el plenario elemento

---

<sup>3</sup> T-103 de 2018

material probatorio que permita establecer cual es la calidad de la accionante y su interés particular en dicha convocatoria.

Sin embargo, al realizarse un análisis de ponderación por parte de esta judicatura es claro que la pretensión de esta acción constitucional independiente de continuarse con las fechas del calendario o no, es nulitar los fundamentos de la convocatoria No. 002 de 2023, y consecuente publicar una nueva oferta conforme a los intereses que presuntamente habilitan a la accionante, lo cual necesariamente conllevaría a rehacer el proceso administrativo.

Motivo por el cual, no evidencia el Despacho la materialización o perjuicios frente a los derechos fundamentales alegados, máxime cuando la ciudadana pudo hacer uso de las herramientas legales pertinentes tal y como lo son las medidas cautelares que pueden interponerse en curso de las acciones administrativas, respectivamente (artículo 231 del CPACA), al respecto la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“i no se demuestra la configuración de un perjuicio irremediable, y considerando las acciones contenciosas que proceden y en virtud de las cuales se puede solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos no es factible incoar la acción de tutela como mecanismo apto para invocar la protección de derechos fundamentales. Reiterados pronunciamientos han señalado que la tutela como mecanismo transitorio, procede cuando el perjuicio irremediable que se busca precaver debe estar revestido de: (i) la gravedad (ii) la inminencia del perjuicio, (iii) la impostergabilidad de las medidas para la protección del derecho y (iv) la urgencia de las mismas. Además, que debe tener como finalidad la protección constitucional de un derecho ius fundamental<sup>4</sup>”.*

---

<sup>4</sup> T-442 de 2014

Por lo cual, ante la ausencia de argumentos que soporten los requisitos mínimos de procedencia de la medida provisional, es pertinente indicar que queda desvirtuado el cumplimiento de las exigencias de urgencia, inminencia y la posible ocurrencia de un riesgo o perjuicio probable que justifique la procedencia de la medida aquí solicitada. Es importante reiterar que la Corte Constitucional ha señalado de forma clara que para que procedan las medidas provisionales debe satisfacerse unos requisitos específicos:

*“La procedencia de la adopción de medidas provisionales está supeditada al cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) Que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables, es decir, que exista la apariencia de un buen derecho (fumus boni iuris); (ii) Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (periculum in mora) y (iii) Que la medida provisional no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente<sup>5</sup>”.*

Es decir, para el caso concreto se hace necesario negar esta pretensión, máxime cuando el objeto de la acción constitucional presentada por la accionante, va encaminada a que se nulite una oferta pública que se encuentra en curso, surtió las etapas de observaciones y se encuentra descrita en 273 folios, por lo cual, necesariamente deberá estudiarse la mencionada solicitud dentro del pronunciamiento judicial propiamente dicho, máxime cuando incluso pueden verse afectados los derechos de otros ofertantes.

---

<sup>5</sup> A-259-2021



Entonces, para esta judicatura es fundamental materializar la práctica probatoria respectiva y ejecutar la debida integración del Litis consorcio necesario, a fin de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa.

En consecuencia, no se advierte que los derechos fundamentales alegados por la accionante se encuentren en grave e inminente riesgo, lo que no permite dilucidar con suficiencia la inminencia de la medida cautelar petitionada, siendo estas razones suficientes para que este Estrado Judicial niegue la medida cautelar solicitada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Nidia Angélica Carrero Torres*

**NIDIA ANGÉLICA CARRERO TORRES  
JUEZ**