

Rama Judicial
Tribunal Administrativo de Córdoba
República de Colombia

Sala Tercera de Decisión

Montería, primero (01) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Magistrada ponente: Diva Cabrales Solano
Radicado No. 23.001.23.33.000.2015.00071
Demandante: William Quintero Villareal
Demandado: Departamento de Córdoba

MEDIO DE CONTROL
Simple Nulidad

Se procede a decidir sobre la medida cautelar, solicitada dentro del medio de simple nulidad presentada por William Quintero Villareal, consistente en ordenar la suspensión del Decreto 0927 de 2014, proferida por el Gobernador del Departamento de Córdoba, por medio del cual se dejó sin efectos el Decreto 873 del 11 de noviembre de 2014. Previos las siguientes consideraciones.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La parte actora solicitó la suspensión provisional del Decreto 0927 de 2014, proferida por el Gobernador del Departamento de Córdoba, por medio del cual se dejó sin efectos el Decreto 873 del 11 de noviembre de 2014. La solicitud de suspensión se sustenta en que el Tribunal Administrativo profirió el auto de fecha 2 de diciembre de 2014, por medio del cual ordenó al Gobernador de Córdoba dejar sin efectos todas las medidas adoptadas en cumplimiento del auto de fecha 6 de noviembre de 2014, en tal sentido el acto acusado fue emitido en cumplimiento del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Córdoba, sin embargo dicha providencia no estaba ejecutoriada cuando se emitió el Decreto 0927 de 2014, ni se encuentra ejecutoriada a la fecha en la cual se presenta la medida, por lo que en criterio del actor no podía el Gobernador de Córdoba expedir el acto de cumplimiento y dejar sin efecto el Decreto donde el Gobernador de Córdoba asumía el control financiero del Municipio de San José de Ure, sin que

se encontrara ejecutoriada la providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

En otras palabras la providencia emitida por esta Corporación fue proferida el 02 de diciembre de 2014, notificada el 03 de diciembre de dicha anualidad y el acto de cumplimiento emitido el 04 de diciembre de 2014, por lo que en criterio del actor no se podía proferir dicho acto ya que la providencia a la cual se le daba cumplimiento no estaba ejecutoriada, pues, según el actor la ejecutoria de dicha providencia solo se daba el 09 de diciembre de 2014.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDADA FRENTE A LA MEDIDA CAUTELAR

La apoderada del Departamento de Córdoba señala que el Tribunal Administrativo de Córdoba Sala de Conjuces expidió el auto de fecha 06 de noviembre de 2014, en el cual se ordenó como medida cautelar la suspensión de los actos administrativos demandados y se impartió la orden al Departamento de Córdoba ateniendo a que mientras se resuelve de fondo el proceso, el Departamento de Córdoba debía tener el manejo, control y distribución de los recursos financieros destinados para la administración del recurso humanode inversión, proveniente de las regalías, recursos propios tales como impuestos, tasas, multas, contribuciones sobretasas del Municipio de San José de Ure.

De igual modo, se expone que frente a la providencia de fecha 06 de noviembre de 2014, el Departamento de Córdoba presentó solicitud de aclaración a efectos de conocer los alcances y como cumplir la misma-, así como también el Departamento de Córdoba planteó recurso de apelación, la aclaración fue desatada mediante auto de fecha 02 de diciembre de 2014, en el cual se dispuso aclarar la providencia señalando que se mantendría la medida provisional de los actos administrativos demandados, pero sin efectos inmediatos, hasta tanto el superior confirme, revoque o modifique la decisión.

De igual modo, plantea que resulta contradictorio que el actor reproche o ataque el acto que dio cumplimiento al auto de fecha 02 de diciembre de 2014, pero no reprocha el acto que dio cumplimiento al auto del 06 de noviembre de 2014, solo porque este último le convenía, pese a que ambos se encontraban en igualdad de

condiciones, de igual modo señala que no puede señalarse que un acto que de cumplimiento a un fallo judicial resulte contrario al debido proceso.

Por último, expone que el actor confunde la ejecutoria de una providencia con la posibilidad de interponer recursos contra la misma, así mismo se expone que el recurso que procedía contra la providencia de fecha 02 de diciembre de 2014, era el recurso de apelación en el efecto devolutivo, lo que no impedía la posibilidad de dar cumplimiento a la providencia.

CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico

El problema jurídico consiste en determinar si hay lugar o no a decretar la suspensión provisional del Decreto 0927 del 04 de diciembre de 2004 *"por medio del cual se da cumplimiento a la decisión judicial de 2 de diciembre de 2014, proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Córdoba, dentro de la acción de nulidad promovida contra los actos administrativos que crearon el Municipio de San José de Ure, Córdoba"*

2.2. Procedencia de la Medida Cautelar

Las medidas cautelares, tienen por objeto preservar anticipadamente una consecuencia previsible a la decisión de un proceso, en virtud de ello, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, regula la procedencia de las medidas cautelares en los procesos adelantados ante la Jurisdicción contencioso Administrativa. Así:

"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. 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". (SUBRAYADO DE SALA)

Ahora bien, para un mayor entendimiento de la norma en comento esta Sala se permite traer a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la procedencia de las medidas cautelares en el proceso Contencioso Administrativo:

"3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

"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 significa prejuzgamiento."

"La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio".

De la anterior definición se puede concluir que:

- El Juez puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que considere necesaria(s) para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.*
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en cualquier clase de proceso declarativo que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.*
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, en cualquier estado del proceso.*
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.*
- El Juez deberá motivar debidamente la medida.*
- El decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento.- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces*

respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces “la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”. Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa¹.

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional.

3.2.1.- Conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2. - Ahora bien, el Código estableció que la medida de suspensión de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe 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.

3.2.3.- El CPACA² define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- 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 este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.”¹

CASO CONCRETO

Debe advertirse que la parte activa persigue la suspensión provisional del Decreto 0927 de 2014, proferida por el Gobernador del Departamento de Córdoba, por medio del cual según el actor se dejó sin efectos el Decreto 873 del 11 de noviembre de 2014 en cumplimiento del auto de fecha 02 de diciembre de 2014.

En este orden de ideas, el actor expone que el Tribunal Administrativo de Córdoba profirió el auto de fecha 2 de diciembre de 2014, por medio del cual ordenó al Gobernador de Córdoba dejar sin efectos todas las medidas adoptadas en cumplimiento del auto de fecha 6 de noviembre de 2014, en tal sentido el acto acusado fue emitido en cumplimiento del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Córdoba, sin embargo se expone que dicha providencia no estaba ejecutoriada cuando se emitió el Decreto 0927 de 2014, ni se encuentra ejecutoriada a la fecha en la cual se presenta la medida, por lo que en criterio del actor no podía el Gobernador de Córdoba expedir el acto de cumplimiento y dejar sin efecto el Decreto donde el Gobernador de Córdoba asumía el control financiero del Municipio de San José de Ure.

En términos más concretos el actor señala que la providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Córdoba fue emitida el 02 de diciembre de 2014, notificada el 03 de diciembre de 2014, por lo que el término de ejecutoria fenecía el 09 de diciembre de 2014, no obstante el acto cuestionado fue emitido el 04 de diciembre de 2014, cuando la providencia aun no gozaba de ejecutoria.

En tal sentido este Despacho considera que para la prosperidad de la medida solicitada resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que

¹ Ver Consejo de Estado, providencia de fecha 6 de febrero de 2017, radicado: 11001-03-24-000-2016-00295-00.

existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

El actor alega que se violaron los artículos 302 y 305 del Código General del Proceso y 331 del código de procedimiento Civil, dado que como se explicó en líneas anteriores el acto administrativo que dio cumplimiento al auto de fecha 02 de diciembre de 2014, fue expedido sin que la providencia se encontrara ejecutoriada.

Los artículos 302 y 305 del Código General del Proceso y el 331 del Código de Procedimiento Civil, señalan lo siguiente:

“Código General del Proceso

Artículo 302. Ejecutoria. *Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.*

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

Artículo 305. Procedencia. *Podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo.*

Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta.

Código de Procedimiento Civil

Artículo 331 <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 34 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva.

Las sentencias sujetas a consulta no quedarán firmes sino luego de surtida esta”.

Debe precisarse que el Código General del Proceso en materia contencioso administrativa empezó a regir a partir del 01 de enero de 2014, por lo que el Código de Procedimiento Civil no resulta aplicable al caso, pues, las providencias judiciales a las cuales se hace alusión fueron proferidas en noviembre y diciembre del año 2014; ahora bien, de las normas del Código General del Proceso antes citadas se colige que la ejecutoria de las providencias solo acaece una vez se encuentren ejecutoriadas, así mismo que la ejecutoria de la providencia solo ocurre cuando transcurren tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los recursos interpuestos, no obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. De igual modo, el artículo 305 del C.G.P. señala que la ejecución de las providencias ocurrirá una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo.

Ahora bien, en el expediente reposa copia del auto de fecha 06 de noviembre de 2014(ver folio 10 a 15 del cuaderno principal), por medio del cual el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala de Conjuces dictó la suspensión provisional de las Ordenanzas No. 011 del 24 de julio de 2007 y No. 024 del 5 de septiembre de 2008 expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba, del referendo aprobatorio de la creación del Municipio de San José de Ure, y en el numeral segundo se ordenó *“la administración, manejo, control y distribución de los recursos señalados en la parte considerativa, que hoy maneja el ente territorial suspendido, serán manejados por el Departamento de Córdoba, de conformidad con la constitución política de Colombia y la ley. Oficiese.”*², en cumplimiento de dicha providencia el Departamento de Córdoba emitió el Decreto 0873 del 11 de noviembre de 2014, a través del cual asumió la administración, manejo, control y distribución de los recursos manejados por el Municipio de San José de Ure; sin embargo el auto de fecha 02 de diciembre de 2014 fue objeto de solicitud de aclaración según se desprende del contenido de dicha providencia, pues, en los antecedentes de dicha providencia se indica que fue objeto de solicitud de aclaratoria por parte de los apoderados del Municipio de San José de Ure y del municipio de Montelibano y por la apoderada del Departamento de Córdoba, de igual modo se advierte que en la providencia de fecha 02 de diciembre de 2014, se decidió lo siguiente:

² Ver folio 15 del cuaderno principal.

“Primero: Dejar aclarada de esta manera los alcances de la providencia del día 6 de noviembre de 2014.

Segundo: Modificar la medida cautelar en el sentido mantener la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, pero sin efectos inmediatos, hasta tanto el superior confirme, revoque o modifique dicha decisión.

Tercero: Ordenase al Gobernador del Departamento de Córdoba revertir todas las medidas provisionales tomadas en cumplimiento del auto de fecha noviembre 6 de 2014. Oficiese.

Cuarto: La alcaldesa del Municipio de San José de Ure continuara ejerciendo sus funciones como representante del ente territorial hasta tanto se confirme, modifique o revoque la medida cautelar por el superior y/o se decida de fondo el proceso mediante providencia.

(...)³

El auto de fecha 02 de diciembre de 2014, fue notificado por medio del estado No. 0008 del 03 de diciembre de 2014⁴, por su parte el acto acusado, esto es, el Decreto 0927 de 2014, fue expedido el 4 de diciembre de la misma anualidad, por lo que en efecto fue emitido dentro de los 3 días siguientes a la emisión de la providencia a la cual daba cumplimiento; no obstante lo anterior; la confrontación o contradicción del acto con la normatividad superior no es clara ni diáfana, si tenemos en cuenta que de conformidad con el artículo 305 del C.G.P. la ejecutoria de una providencia solo se produce luego de que se resuelve la solicitud de aclaración o corrección, lo cual solo ocurrió mediante la providencia del 2 de diciembre de 2014, la cual aclara la decisión adoptada frente a la medida cautelar de suspensión provisional, y por ende la facultad de emitir cualquier acto de cumplimiento de la medida bien fuera que el Departamento de Córdoba tomara el control presupuestal y administrativo de los recursos del Municipio de San José de Ure solo se podría hacer una vez ejecutoriada la providencia que ordenó la medida cautelar, lo cual se insiste solo ocurrió cuando se decidió sobre la solicitud de aclaración planteada por los apoderados de los Municipio de San Jose de Ure, Montelíbano y por la apoderada del Departamento de Córdoba, aunado a que se insiste conforme a la misma normativa señalada por el actor el Departamento de Córdoba solo podía cumplir la medida, es decir, expedir el acto de ejecución a través del cual tomara la administración del municipio de San José de Ure, una

³ Ver folio 34 del cuaderno principal.

⁴ Ver folio 34 del expediente.

vez se hubiera resuelto sobre las aclaraciones propuestas en el proceso, luego entonces al menos en principio el acto acusado solo estaría colocando las cosas en el estatus jurídico en el cual siempre debieron estar, por lo cual no podría inferirse una violación a los derechos al debido proceso o a la normatividad superior, por el contrario a la luz de los principios que informan el derecho al debido proceso y la administración pública en principio resultaría más lesivo mantener los efectos de una medida cautelar que no se encontraba ejecutoriada.

En otras palabras,, la decisión a través de la cual se resolvieron las solicitudes de aclaración, esto es, el auto de fecha 02 de diciembre de 2014, implicó una ejecutoria de la decisión de fecha 06 de noviembre de 2014, es decir, la ejecutoria y efectos de la medida que ordenaba al Departamento de Córdoba tomar la administración de los recursos de San José de Ure solo podrían surtir efectos a partir de la expedición de la providencia de fecha 02 de diciembre de 2014, sin embargo en esta misma providencia la Corporación Judicial supedito los efectos de la medida a que la misma fuera confirmada por el superior, luego entonces, al menos en principio podría colegirse que el acto administrativo acusado antes de resultar lesivo con el ordenamiento jurídico superior, se acompasa con el mismo y consulta principios de raigambre constitucional. Por lo anterior, se denegara la medida cautelar solicitada por el actor

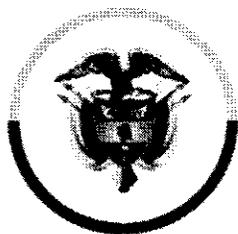
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Niéguese la medida cautelar instaurada por William Quintero Villareal, consistente en la suspensión provisional de la Resolución Decreto 0927 del 04 de diciembre de 2014 *"por medio del cual se da cumplimiento a la decisión judicial de 2 de diciembre de 2014, proferida por la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Córdoba, dentro de la acción de nulidad promovida contra los actos administrativos que crearon el Municipio de San José de Ure, Córdoba"*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIVA CABRALES SOLANO
Magistrada



Rama Judicial
Tribunal Administrativo de Córdoba
República de Colombia

Sala Tercera de Decisión

Montería, primero (1°) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Ponente: **DIVA CABRALES SOLANO**
Expediente No. 23.001.23.33.000.2015-00071
Demandante: William Quintero Villareal
Demandado: Departamento de Córdoba

**MEDIO DE CONTROL
NULIDAD SIMPLE**

Encontrándose vencido el traslado de la demanda, corresponde continuar con el trámite del proceso. Por lo que en aplicación de lo establecido en el numeral 1° del artículo 180 del C.P.A.C.A., se procederá a fijar fecha y hora para la audiencia inicial. En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: Cítese a las partes y al Agente del Ministerio Público a la audiencia inicial, que se llevará a cabo el día veinticuatro (24) de agosto de 2018 a las 9:30 A.M, en la sala de audiencia No. 1 de esta Corporación, ubicada en el 2° Piso Edificio Antiguo Hotel Costa Real. Por secretaría, envíese las citaciones de rigor.

SEGUNDO: Reconózcase personería para actuar como apoderada del Departamento de Córdoba a la Dra. Elianne Forero Pérez identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 57.441.501 expedida en Montería y portadora de la T.P. No. 87.345 del C. S. de la J., en los términos y para los fines del poder conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIVA CABRALES SOLANO
Magistrada