



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

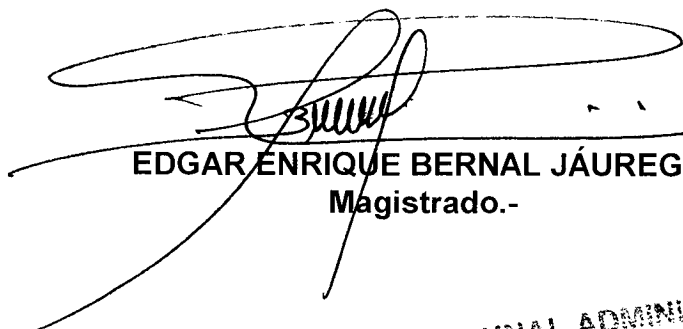
EXPEDIENTE:	54-001-23-33-000-2016-00090-00
DEMANDANTE:	PABLO EMILIO GARCÍA HERNANDEZ
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - PROTECCIÓN S.A.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO



Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el Consejo de Estado en providencia que antecede la actuación (fls. 157-158), a través de la cual se revocó el auto dictado en audiencia inicial, que dio por terminado el proceso respecto de **PROTECCIÓN S.A.** A continuación, procederá el Despacho a fijar fecha y hora para la reanudación de la audiencia inicial dentro del proceso de la referencia, razón por la cual se dispone:

1. **FIJAR** como fecha y hora para la continuación de la **AUDIENCIA INICIAL** dentro del proceso de la referencia el día **11 de diciembre de 2019, a partir de las 09:00 A.M.**, siendo de carácter **obligatorio** la asistencia a la misma de los apoderados que ejercen representación en esta controversia.

Así mismo, se advierte que en el entendido que esta providencia se notifica por estados electrónicos (conforme lo indica el numeral 1º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011) y se comunica a los correos electrónicos suministrados por las partes y demás intervinientes, no se librarán boletas de citación a los sujetos procesales intervinientes, sin que ello se constituya como una excusa para la inasistencia a tal audiencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
 Magistrado.-


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL
 Por anotación en ESTADO, notifíco a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy 20 NOV 2019




REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Ref. Proceso Rad: 54-001-33-33-005-**2016-00248-02**
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Accionante: JOHANNA PATRICIA ORTEGA CRIADO Y OTROS
Demandado: Nación - Rama Judicial – Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial

En atención al informe secretarial que antecede, observa el Despacho que mediante auto de fecha 01 de agosto de 2019 (fl. 152-153), la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, resolvió declarar fundado el impedimento propuesto por los Magistrados de esta Corporación, el pasado 10 de abril de 2019 para conocer del asunto de la referencia.

En virtud de lo anterior, encuentra el Despacho que lo procedente es ordenar que por Secretaría se remita el expediente al Despacho del Presidente del Tribunal, a fin de que se sirva fijar fecha y hora para efectuar **SORTEO DE CONJUEZ** que ha de reemplazar a los Magistrados, dentro del presente proceso.

En consecuencia se dispone:

1.- Por Secretaría **REMÍTASE** el presente expediente al Despacho del Presidente del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a fin de que se sirva fijar fecha y hora para efectuar **SORTEO DE CONJUEZ** que ha de reemplazar a los jueces.

2.- Una vez sorteado el conjuez, devuélvase el expediente al Despacho para que se continúe con el trámite del mismo, previas las anotaciones secretariales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

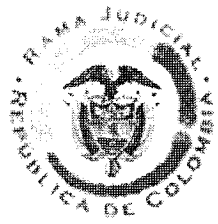

EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy 20 NOV 2019


Secretario General



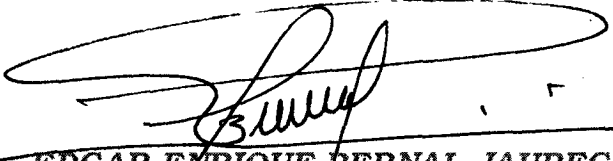
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
 San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)
 Magistrado Sustanciador: **EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**

Radicado: **54-001-23-33-000-2014-00093-00**
 Medio de Control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
 Actor: **GUSTAVO REYES AMAYA**
 Demandado: **NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE lo resuelto por el HONORABLE CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUSECCIÓN A, en proveído de fecha doce (12) de septiembre del 2019, por el cual esa superioridad CONFIRMÓ la sentencia apelada, de fecha cinco (5) de marzo del 2015, proferida por esta Corporación.

Una vez ejecutoriado el presente proveído ingrésese el expediente al Despacho para decidir lo que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
 Magistrado.-

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
 NORTE DE SANTANDER
 CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la presente decisión anterior, a las 6:00 a.m. hoy 20 **NOV 2019**


 Secretario General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

RADICADO: No. 54-001-23-33-000-2019-00114-00
ACCIONANTE: LUIS ALCIDES DAVID MANCO – MARIA FANNY LOAIZA PÉREZ
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Al efectuar el análisis para proveer la admisión de la demanda de la referencia, encuentra el Despacho que la misma no cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 – CPACA–, razón por la cual se INADMITIRÁ la misma y se ORDENARÁ SU CORRECCIÓN conforme a lo preceptuado en el artículo 170 ibídem, en los siguientes términos:

1.- Al tenor de lo normado en el artículo 166 del CPACA, numeral 1, a la demanda debe acompañarse copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso.

Revisadas las pretensiones de la demanda, encuentra el Despacho que se dirigen en contra de los siguientes actos administrativos: i) Fallo de primera instancia de fecha 18 de septiembre del 2015, proferido por la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, mediante el cual le impuso la sanción de destitución e inhabilidad por el término de 20 años al señor Luis Alcides David Manco, ii) Fallo de segunda instancia de fecha 23 de enero del 2018, proferido por la Procuraduría General de la Nación – Sala Disciplinaria, confirmando el fallo de primera instancia y iii) la Resolución No. 1080 del 09 de mayo del 2018, proferida por el Comandante Comando de Personal del Ejército Nacional, mediante la cual se ejecutó la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de 20 años.

1.1.- Revisado el expediente, no se visualizan los fallos de primera y segunda instancia referidos, razón por la cual, se requiere a la parte demandante para que dé cumplimiento a lo previsto en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA.

2.- De igual forma, de conformidad con lo normado en el artículo 160 del CPACA, se solicita a la parte demandante, acreditar en debida forma la representación judicial en el proceso, teniendo en cuenta que en los poderes aportados no existe claridad en que estos hayan sido conferidos para actuar judicialmente, interpretándose que los mismos fueron otorgados para actuar ante la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos.

3.- Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander



RESUELVE

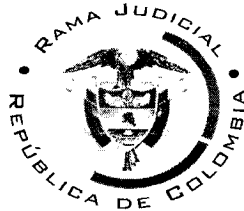
PRIMERO: INADMÍTASE la demanda presentada por LUIS ALCIDES DAVID MANCO y MARIA FANNY LOAIZA PÉREZ, de conformidad con lo expuesto en la presente decisión.

SEGUNDO: ORDÉNESE corregir los defectos advertidos, para lo cual se le concede un término de 10 días, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA, so pena de rechazo de la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL
Por anotación en ESTADO, notifico a las
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy 20 NOV 2019

Secretario General



147

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)
Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

Expediente:	54-001-23-33-000-2019-00305-00
Accionante:	JULIO CESAR HERAZO HERAZO Y OTROS
Demandado:	NACIÓN – DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Una vez efectuado el análisis para proveer sobre la admisión de la demanda de la referencia, el Despacho procederá a declararse sin competencia para conocer del asunto, decisión respecto de la cual previamente se deben efectuar las siguientes,

CONSIDERACIONES

El título IV de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se refiere a la distribución de las competencias y, en el numeral 3 del artículo 152 de dicha codificación, se prevé, en relación con la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, que la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por su parte, el artículo 157 ídem establece lo siguiente:

“Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos sean los únicos que se reclamen. (...) Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor” (...) “La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella”. (Se resalta).

Así mismo, el párrafo 6 del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012 –en adelante C.G.P.–, aplicable a esta jurisdicción por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, dispone que: “(...) Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, sólo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, **los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda**”. (Se resalta).

En ese orden de ideas, esta claro que debido a la importancia de la estimación razonada de la cuantía para efectos de determinar la competencia entre los Juzgados o Tribunales Administrativos, al demandante se le impone la obligación de estimar “razonadamente la cuantía”, siguiendo los lineamientos del artículo 157 del CPACA y el párrafo 6 del artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, el Tribunal Administrativo será competente para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la cuantía se determinará por el valor de los perjuicios causados, sin considerarse los perjuicios morales, salvo que sean los únicos que se reclamen y por el valor de la pretensión mayor cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, sin tener en cuenta los perjuicios reclamados como accesorios causados con posterioridad a la presentación de la demanda y atendiendo los parámetros jurisprudenciales máximos reconocidos para la reparación de perjuicios extrapatrimoniales.

De esta manera, a efectos de estimar la cuantía, se debe desechar los pedimentos por concepto de perjuicios inmateriales, esto es, perjuicios morales, por violación de derechos humanos, daño fisiológico, daño a la vida de relación y alteración a las condiciones, conforme a lo señalado en el artículo 157 del CPACA, por lo tanto la base objetiva para determinar la cuantía del asunto está dada i) por los perjuicios materiales; en todo caso, se impone una distinción adicional, pues habida cuenta que existe una acumulación de pretensiones, ii) preciso será tomar de aquellas **la de mayor monto individualmente considerada** y, por último, se reitera que iii) **no se pueden contabilizar los perjuicios que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda.**

Una vez que el Despacho resalta la importancia de la estimación razonada de la cuantía que en cabeza del demandante recae, debe entrar a analizar el valor que según el libelo demandatorio sirve de base para determinar la cuantía del asunto y que por lo tanto, determinará su conocimiento en primera instancia, sea en cabeza de los Juzgados o de esta Corporación.

Acorde con lo anterior, en el presente asunto, verificado el contenido de la demanda, específicamente el acápite de estimación de la cuantía (fls. 15-16), se advierte que lo pretendido a título de restablecimiento del derecho son perjuicios de carácter inmaterial, esto es, 240 SMMLV por concepto de perjuicios morales y 150 SMMLV por concepto de alteración grave a las condiciones de existencia, motivo por el cual se impone concluir que el competente para admitir en primera instancia el presente asunto es el Juez Administrativo, conformen disponen las normas previamente mencionadas.

Finalmente, se advierte al no contar con la competencia legal para el conocimiento del presente asunto en primera instancia, no se revisará si la demanda se ajusta o no a las previsiones señaladas en el artículo 162 y siguientes del CPACA, pues dicha labor corresponde al Juez que aprehenda el conocimiento de esta causa judicial.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,


RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA por el factor cuantía, para conocer en primera instancia el proceso de la referencia, de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: REMITIR el proceso de la referencia a la Oficina de Apoyo Judicial de Cúcuta, para que proceda a efectuar el reparto del mismo entre los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Cúcuta, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en DEBIDO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy 20 NOV 2019


Secretario General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)
Magistrado Sustanciador: Dr. Carlos Mario Peña Díaz

RADICADO: No. 54-001-23-33-000-2019-00003-00
DEMANDANTE: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL
DEMANDADO: LUIS FERNANDO CAMPUZANO VÁSQUEZ
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

Una vez efectuado el análisis para proveer la admisión de la demanda de la referencia, el Despacho procederá a DECLARARSE SIN COMPETENCIA para conocer del asunto, por las razones que a continuación se exponen.

I. CONSIDERACIONES

1.1.- Lo primero que debemos poner de presente es que el numeral 11 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 –en adelante CPACA- establece que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia, de *“la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.”* (Se subraya).

1.2.- Así mismo, el artículo 157 ibídem, preceptúa que *“**la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta** o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen”*. (Se resalta).

1.3.- En el sub lite, la entidad demandante determinó el valor de la cuantía en la suma de trescientos dieciséis millones ciento cuarenta y seis mil seiscientos sesenta y dos pesos con cinco centavos (\$316.146.662,05), valor correspondiente a la condena impuesta a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL por concepto de capital. (Ver folio 13 del expediente).

1.4.- Teniendo en cuenta lo citado en precedencia, la cuantía debe determinarse por el valor de la multa impuesta, que en este caso, la entidad liquidó en un valor de \$316.146.662,05. (Ver folios 103 al 105 del expediente).

1.5.- Igualmente, de las pretensiones de la demanda se advierte que, la entidad solicita que se condene al demandado a pagar dicho valor.

1.6.- En ese sentido, la cuantía determinada corresponde a 404 SMLMV aproximadamente, es decir, no excede los 500 SMLMV.

1.7.- Así pues, como quiera que a la luz de lo dispuesto en el artículo 155, numeral 8 del C.P.A.C.A, los jueces administrativos conocen en primera instancia, entre otros asuntos de *"las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia"*, éste proceso es de competencia de los Jueces Administrativos Orales del Circuito Judicial de Cúcuta por razón de la cuantía.

1.8.- Así mismo, se advierte que al no contar con la competencia legal para el conocimiento del presente asunto en primera instancia, no se revisará si la demanda se ajusta o no a las previsiones señaladas en el artículo 162 y siguientes del CPACA, pues dicha labor corresponde al Juez que Avoque el conocimiento de esta causa judicial.

1.9.- De tal manera, que se declarará la falta de competencia para el conocimiento del presente asunto en primera instancia, y se dispondrá devolver el expediente al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, para que continúe con el trámite correspondiente.

1.10.- En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA por el factor cuantía, para conocer en primera instancia el proceso de la referencia, de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, para que continúe con el trámite correspondiente.

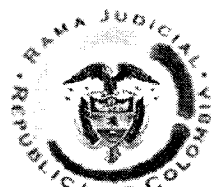
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS MARIO BENA DÍAZ
Magistrado.-

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CORTE ÚNICA SECRETARIAL

Por anotación en 10:50 a.m. recibida a las
partes lo por 20 NOV 2019 a las 8:00 a.m.
hoy

[Firma]
Secretario General



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

San José de Cúcuta, diecinueve (19) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Acción: Ejecución de Sentencia
Radicado No: 54-518-33-31-001-2011-00101-03
Ejecutante: Reyes Contreras Rico y otros.
Ejecutado: Municipio de Pamplona

En atención al informe secretarial que antecede, sería del caso entrar a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, en contra de la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pamplona del 11 de julio de 2019, sino se advirtiera que este Tribunal Administrativo de Norte de Santander carece de competencia para conocer este asunto en segunda instancia, conforme a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

En el escrito de demanda presentado por los señores Reyes Contreras Rico y otros a través de apoderados, en ejercicio de la ejecución de sentencia consagrada en la Ley 1437 de 2011, solicita que sea librado mandamiento de pago contra el Municipio de Pamplona por las sumas de dinero ordenadas en las sentencias de primera y segunda instancia dentro del proceso ordinario tramitado por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona.

El expediente de la referencia, fue repartido inicialmente a los Juzgados Administrativos del Circuito, donde el conocimiento del mismo le correspondió al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, tal como puede observarse en el acta de reparto obrante a folio 259 del expediente.

El Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, mediante auto de fecha 11 de julio de 2019, resolvió librar mandamiento de pago contra el Municipio de Pamplona por la suma de (\$2.054.388.305,00) por concepto de los perjuicios materiales pendientes de pago por parte del ente territorial, que deberían ser debidamente indexados.

Igualmente, en el numeral 2º decidió abstenerse de librar mandamiento de pago por los intereses moratorios que reclaman los demandantes.

En virtud de lo anterior, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra el numeral 2º de la providencia del 11 de julio de 2019.

Mediante auto del 15 de octubre de 2019, se concedió el recurso de apelación para ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

II. CONSIDERACIONES

En punto de la competencia la Ley 1437 de 2011 –CPACA- en sus artículos 152 y 155, precisa los asuntos que corresponde a los Tribunales Administrativos y Jueces Administrativos en primera instancia, respectivamente, señalando para los procesos ejecutivos, lo siguiente:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)”

“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)”

No obstante, como es sabido en materia de competencia por el factor territorial, el artículo 156, numeral 9, señala que:

*“En las ejecuciones de las condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, **será competente el juez que profirió la providencia respectiva**”.*

La antinomia entre estos dos artículos, se soluciona dándole prelación a lo prescrito en el numeral 7 del artículo 152, esto es al factor cuantía sobre el factor territorial conforme lo preceptuado en el artículo 29 del C.G.P. en el cual se dispone:

“ARTÍCULO 29. PRELACIÓN DE COMPETENCIA. *Es prevalente la competencia establecida en consideración a la calidad de las partes. Las reglas de competencia por razón del territorio se subordinan a las establecidas por la materia y por el valor.”*

Lo cual quiere decir, que cuando coexistan reglas de competencia por el factor territorial y de cuantía, prevalecerá el factor cuantía.

Lo anterior, por cuanto el artículo 299, Inc. 2º del C.P.A.C.A. remite a las reglas generales de competencia que establece el mismo código, y estas reglas aplican los factores territorial y de cuantía, a consideración del Despacho el factor prevalente para determinar la competencia en el *sub lite* es la contenida en el artículo 152, Núm. 7, en la que se indica que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Este el Despacho ha venido aplicando en forma reiterada el criterio anteriormente planteado en asuntos similares, dándole prevalencia al factor cuantía sobre el factor territorial. Aunado a ello, el H. Consejo de Estado también se ha pronunciado al respecto, como lo plasmó en el proveído de fecha 28 de junio de 2019, Exp 54001-23-33-000-2018-00099-01 (63232) M.P. Ramiro Pazos Guerrero, en el que se indicó:

“8. Dado lo anterior, al existir una aparente contradicción entre las normas, esta Corporación se ha manifestado en distintas ocasiones señalando que las

normas referenciadas deben ser interpretadas armónicamente. Por lo que ha señalado que el numeral 9º del artículo 156 del C.P.A.C.A., referente al factor de competencia territorial no hace referencia al juez que profirió la condena, sino que por el contrario, se refiere al distrito judicial donde se debe formular la respectiva demanda ejecutiva.

9. En el mismo orden de ideas, el factor objetivo – cuantía es el que determina el funcionario competente dentro del distrito judicial referido por el factor territorial”

En esta ocasión, se ordenó lo siguiente:

“PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia de esta Corporación para conocer en segunda instancia de la demanda ejecutiva presentada por la parte ejecutante contra la Nación – Fiscalía General de la Nación, en consideración a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección, **REMITIR** el expediente de la referencia al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para lo de su cargo, según lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.”

Una vez, precisado lo anterior, observa el Despacho que en el presente caso la parte ejecutante solicita que se libere mandamiento de pago por la suma de (\$4.575.815,00) por concepto de perjuicios materiales pendientes de pago, indexación e intereses moratorios, que afirma que fueron ordenados mediante sentencia judicial proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, que fue modificada mediante sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander de fecha 4 de junio de 2014.

En ese sentido, resulta imperioso señalar que el salario mínimo para el presente año equivale a **\$828.116.00**, por lo que 1.500 salarios mínimos mensuales serían **\$1.242.174.000** pesos.

Así las cosas, es diáfano que la cuantía dentro del sub júdice supera los 1.500 salarios mínimos, por lo cual esta Corporación no es competente para conocer del presente proceso ejecutivo en segunda instancia sino en primera.


En consecuencia se declarará la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander para conocer del referido proceso en segunda instancia y se ordenará devolver al Juzgado de origen para que se pronuncie respecto a su competencia para tramitar el presente medio de control y tome las decisiones a que haya lugar, conforme al criterio jurisprudencial fijado por el H. Consejo de Estado en la providencia transcrita.

En consecuencia se dispone:

1.- Declarar la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander para conocer en segunda instancia de la demanda ejecutiva presentada por la parte ejecutante contra el Municipio de Pamplona, de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

2.- En consecuencia, por Secretaría previas anotaciones secretariales de rigor, **remítase** el expediente de la referencia al Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, para que se pronuncie respecto a su competencia, de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ
MAGISTRADO



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER**
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 9:00 a.m hoy 20 NOV 2019


Secretario General

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

San José de Cúcuta, trece (13) de noviembre del dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRIGUEZ**

RADICACIÓN	54-001-33-33-003-2019-00215-01
ACTOR	DONAMARIS RAMÍREZ PARIS LOBO
ACCIONADO	MUNICIPIO DE CÚCUTA
MEDIO DE CONTROL	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por los apoderados del Municipio de San José de Cúcuta y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta contra el auto de fecha veintiséis (26) de septiembre del dos mil diecinueve (2019) proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, por medio del cual se adoptó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal No. 016 del 10 de julio del 2017, los actos administrativos contentivos del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. ST-SAMC-007-2017, y de la Resolución No. 0883 del 05 de diciembre del 2017.

1. ANTECEDENTES**1.1. La demanda**

En ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por las leyes 472 de 1998 y 1437 de del 2011, se presentó demanda ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta en contra del Municipio de San José de Cúcuta, con miras a obtener la protección de los derechos e intereses colectivos protegidos por la Ley y la Constitución y en especial el referente a la moralidad administrativa.

Dicha solicitud se fundamenta en que "(...) el Concejo Municipal de San José de Cúcuta mediante acuerdo 040 del 13 de diciembre del 2016 y en uso de sus facultades conferidas por el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política autorizó al Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta por un termino de un (01) año contados a partir de la fecha de expedición de dicho acuerdo para celebrar un contrato de concesión

hasta por un plazo de 20 años, para entregar los servicios complementarios de la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de San José de Cúcuta” empero dicho acto Administrativo fue modificado “(...) mediante acuerdo 016 del 10 de julio del 2017 (...) prorrogando por un termino de un (01) año el término inicialmente concedido al alcalde para celebrar un contrato de concesión”.

Que como quiera que las facultades otorgadas en ejercicio de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política son de carácter pro tempore y perentorio, la prórroga reseñada es ilegal y por tanto el Acuerdo 016 del 2017 se encuentra viciado de nulidad junto con todo el proceso contractual ST-SAMC-007-2017 y el contrato de concesión 2464 del 06 de diciembre del 2017 toda vez que estas dos últimas actuaciones surgieron como consecuencia de la expedición del Acuerdo 016 de 2017.

1.2 La Solicitud de medida cautelar

El accionante solicita como medida cautelar que “(...) se decrete la *SUSPENSIÓN PROVISIONAL* de los Acuerdos 040 del 13 de Diciembre de 2016 y el Acuerdo 016 del 10 de julio de 2017 proferidos por el Concejo Municipal de San José de Cúcuta, y del Contrato de Concesión N° 2465 del 06 de diciembre de 2017 suscrito por el Municipio de San José de Cúcuta y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta (sic).”

Lo anterior con fundamento en que los citados acuerdos y contrato no solo vulneran la Ley y van en detrimento de la moralidad administrativa, sino que además causan un perjuicio para la ciudadanía cucuteña y los usuarios del transporte público dado que a través de dicha concesión se entregó el manejo de las fotomultas, existiendo evidentes defectos técnicos en la implementación de las mismas pues se incumple con lo dispuesto en la Ley 1843 de 2017 y la Resolución No. 718 del 2018.

1.3 Trámite de la solicitud de la medida cautelar

1.3.1 Del traslado y las oposiciones a la medida cautelar deprecada

El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta mediante auto proferido el 18 de julio de 2019, corrió traslado a la parte demandada de la solicitud de medida cautelar realizada por la parte actora, por el término de cinco días, para que se pronunciaran sobre la misma. Con ocasión de lo anterior, se pronunciaron sobre la solicitud de decreto de medidas cautelares el Municipio de San José de Cúcuta¹ y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta².

El Municipio de San José de Cúcuta alegó que no existen fundamentos para decretar la medida cautelar solicitada toda vez que dentro del presente caso (i) hay ausencia de un perjuicio irremediable así como de una situación mas gravosa para el interés público máxime cuando el (ii) medio de control de la referencia no es procedente para la anulación de actos administrativos y que (iii) acceder al requerimiento incoado generaría graves perjuicios para los interés del Municipio de San José de Cúcuta, así como para el concesionario pues se paralizaría la prestación de los servicios públicos de especial importancia.

Por su parte, el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta hace referencia a la improcedencia de la acción popular para anular actos administrativos de conformidad con lo establecido por el legislador; así mismo, sostiene que acceder a la medida cautelar solicitada por el actor pondría en grave riesgo la prestación de los servicios públicos objeto del contrato de concesión.

1.3.2 Medida Cautelar

El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, mediante auto proferido el 26 de septiembre de 2019 concedió la medida cautelar deprecada y ordenó la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal No. 016 del 10 de julio del 2017, los actos administrativos contentivos del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. ST-SAMC-007-2017, la Resolución No. 0883 del 05 de diciembre del

¹ Folio 19 a 21 del expediente

² Folio 14 a 18 del expediente

2017 y del Contrato de Concesión No. 2465 del 06 de diciembre del 2017.

El *A-QUO*, luego de hacer un estudio de: (i) la normativa que regula el tema de las medidas cautelares en tratándose de acciones populares, (ii) los fundamentos para la procedencia de las mismas y (iii) los argumentos normativos y jurisprudenciales de las facultades otorgadas a los Concejos Municipales para otorgar a los Alcaldes la suscripción de contratos, concluyó lo siguiente:

- ✓ Que las facultades pro tempore del artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política se pueden otorgar por una sola vez, sin prórroga y por un término determinado (máximo de 6 meses), y que una vez vencido el término por el cual fueron concedidas dichas facultades sin haberse cumplido el cometido para el que fueron otorgadas, estas revierten automáticamente al Concejo Municipal.
- ✓ Que para el caso objeto de estudio, las citadas facultades otorgadas en virtud del Acuerdo 040 del 2016 eran pro tempore y por tanto, las mismas tenían un plazo claramente establecido en la misma norma, esto es, seis (06) meses y que una vez vencido este plazo dichas facultades revertían al Concejo Municipal, máxime cuando las mismas, a la luz de lo dispuesto en el art. 313-3 constitucional, no podía ser objeto de prórroga de ninguna especie y que por tanto el Acuerdo 016 de 2017 a través del cual se prorrogaron tales facultades va en contravía de las disposiciones legales.
- ✓ Que aun cuando se admitiera que el Concejo Municipal de Cúcuta tenía la facultad de prorrogar las facultades que le fueron concedidas al Alcalde, en todo caso la autorización concedida tenía un plazo perentorio de seis (06) meses, el cual empezaba a correr a partir de la fecha de sanción del Acuerdo 040 del 2016, es decir, el 13 de diciembre del dos mil dieciséis (2016), luego tales autorizaciones vencían el día 13 de junio del 2017; sin embargo el

Acuerdo Municipal N° 016 que prorroga las facultades conferidas por el Acuerdo 040, fue expedido el día 10 de julio del 2017, es decir, cuando el plazo inicialmente concedido para ejercer tales atribuciones ya había vencido. Por lo dicho, el Acuerdo 016 del 2017 fue expedido cuando las facultades concedidas ya habían vencido, lo que genera una situación claramente irregular, pues no se podían prorrogar unas facultades que ya habían fenecido.

- ✓ Que en virtud de lo reseñado, tanto el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. ST-SAMC-007-2017, así como el Contrato de Concesión N° 2465 del 06 de diciembre del 2017 fueron adelantados, expedidos y suscritos cuando la administración municipal carecía de las facultades para hacerlo, ya que las facultades otorgadas a la corporación municipal ya habían vencido y las mismas no podían ser objeto de prórroga.
- ✓ Que dentro del presente caso se cumple con el requisito de que se presente la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo, pues se adelantó un proceso contractual en el cual se comprometen recursos públicos careciendo de facultades legales para hacerlo, poniéndose en grave riesgo los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público, y que si bien en la cláusula sexta del Contrato de Concesión No. 2465 del 2017 se establece que el municipio no compromete presupuesto, también es cierto que la retribución económica del contratista provendrá de los dineros recaudados con la explotación económica del proyecto, recursos que tienen el carácter de públicos "*(...) por devenir de servicios o trámites cuyo titular es el Municipio de San Jose de Cúcuta, o por tener su origen en infracciones de tránsito detectadas a través de medios tecnológicos.*"
- ✓ Que de acuerdo con el material probatorio arrimado al expediente se encuentra acreditado que el demandante presentó los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que llevan a concluir que sería mas gravoso para el interés público

negar la medida cautelar que concederla en tanto resulta obvio "(...) el perjuicio que podría generar en el patrimonio público la posible continuidad de los efectos de un acto administrativo expedido de manera extemporánea y en forma contraria a las normas en que debía fundarse, el cual derivó en la suscripción de un contrato que ha sido celebrado sin que la administración municipal contara con las autorizaciones pertinentes y necesarias para tal efecto, y que compromete recursos públicos derivados de servicios o trámites cuyo titular es el Municipio de San José de Cúcuta (...)".

- ✓ Que respecto a la parálisis que podría presentarse en la prestación de los servicios públicos, la misma no fue acreditada siquiera sumariamente pues no se demostró la incapacidad del Municipio de San José de Cúcuta para prestar los servicios públicos que fueron objeto de concesión, máxime cuando la medida cautelar solicitada solo tiene por objeto suspender los efectos de un acto administrativo –sin que se esté pretendiendo su nulidad mediante la misma– así como los actos pre-contractuales, contractuales y post-contractuales celebrados con posterioridad al Acuerdo 016 del 2017, sin que en ninguna manera se prohíba a la administración municipal la prestación de tales servicios, que por demás es una obligación de carácter constitucional y legal.

1.3.3. Recurso de reposición

La anterior decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta fue objeto de recurso de reposición incoado por el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta, el cual esgrimió como argumentos los que en el acápite pertinente se abordarán, toda vez que los mismos son el cimiento en igual medida del recurso de apelación que en esta instancia se desata.

En virtud de la reposición incoada, el A-QUO resolvió revocar el literal d) del artículo segundo del Auto No. 01356-O del veintiséis (26) de septiembre del dos mil diecinueve (2019) y como consecuencia de ello

decretó el levantamiento de la medida cautelar decretada consistente en la suspensión provisional de los efectos del Contrato de Concesión N° 2465 del 6 de diciembre del 2017 suscrito entre el Municipio de San José de Cúcuta y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta. Como fundamento de ello, adujo el Juez de primera instancia lo siguiente:

"(...) Pues bien, luego de realizar una interpretación armónica y sistemática de las normas transcritas, el Juzgado concluye que el espíritu del parágrafo 2° del artículo 30 de la Ley 105 de 1993 es el que afirma el recurrente en su escrito, a saber, que los contratos de concesión no pueden ser declarados nulos cuando la causal sea la nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten.

En ese orden de ideas, al existir una expresa prohibición legal para anular un contrato de concesión por la causal del numeral 4° del artículo 44 de la Ley 80, debe concluirse que la suspensión de los mismos también estará proscrita cuando se funden en los mismos supuestos planteados en la norma precitada; pues es claro que a la luz de la sana crítica, el espíritu del parágrafo 2° del artículo 30 de la Ley 105 de 1993 es el de evitar parálisis en la prestación de servicios públicos objeto de concesión cuando se haya declarado la nulidad de los actos previos.

Independientemente de los juicios de reproche moral o ético que puedan hacerse frente a una norma que impide declarar la nulidad de un contrato estatal de concesión cuando se ha declarado la nulidad de los actos previos, no puede este Despacho pasar por alto que el parágrafo 2° del artículo 30 de la Ley 105 de 1993 es norma aplicable al caso, ya que la remisión que hace al inciso 2° del artículo 81 de la Ley 80 de 1993 cobija a los contratos de concesión.

El Despacho tiene claro que los motivos que sirvieron de base para expedir el auto No. 01356 - O adiado veintiséis (26) de septiembre del año en curso, por medio del cual se decretan las medidas cautelares solicitadas por el actor popular, tienen su origen en las irregularidades advertidas por la judicatura en el trámite de expedición del Acuerdo Municipal N°016 de 2017, el cual prorroga las facultades conferidas por el Honorable Concejo Municipal de Cúcuta al Alcalde para celebrar un contrato de concesión a través del artículo 3° del Acuerdo N° 040 de 2016, lo cual derivó en que, a juicio del despacho, tanto el proceso precontractual SAMC-007-2017, como el Contrato de Concesión No 2465 del 06 de diciembre de 2017, suscrito entre el Municipio de San José de Cúcuta y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta-NIT 901.137.516-6, se vieran afectados por las ilegalidades advertidas, pues se trataría de actos, actuaciones, y contratos expedidos, y celebrados sin que la Alcaldía tuviera las facultades para tal fin.

En ese orden de ideas, en virtud del deber de acatamiento del ordenamiento legal Vigente, y habida cuenta de lo contemplado en el artículo 230 superior, la judicatura entiende que en el presente asunto, y solo para lo que tiene que ver con la solicitud de suspensión de los efectos del Contrato de Concesión N° 2465 de 2017, la solicitud de medidas cautelares formuladas por el actor popular no cumplía con lo

establecido en el artículo 231 de la ley 1437 de 2011, el cual dispone que para la procedencia de las mismas deberán acreditarse, entre otros requisitos, que la solicitud esté razonablemente fundada en derecho."

1.3.4. Recursos de apelación

1.3.4.1 Municipio de San José de Cúcuta

El apoderado judicial del Municipio de San José de Cúcuta, presentó recurso de apelación en contra de la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta mediante la cual se decretó una medida provisional.

Señala el recurrente que, la providencia reseñada solo realiza un estudio de legalidad de los actos administrativos y del Contrato de Concesión N° 2465 del 06 de diciembre del 2017, sin establecer de que manera dichas actuaciones vulneran el derecho colectivo a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, ya que no existe prueba sumaria que permita indicar el dolo o la mala fe en el proceder de los funcionarios y/o servidores públicos o la existencia o inexistencia de ánimos o intereses subjetivos en el manejo de funciones estatales.

Que el Juez de instancia desconoció el precedente horizontal en tanto contra el acuerdo 040 del 2016 se había incoado acción de nulidad simple, la cual fue de conocimiento del mismo funcionario judicial.

Sostiene el recurrente que el Juez popular incurre en error al considerar que el Acuerdo No. 016 del 10 de julio del 2017 prorrogó las facultades pro tempore contenidas en el Acuerdo 040 del 13 de diciembre de 2016, sin realizar una interpretación integral del último acuerdo precitado pues el mismo en su artículo 4 dispone que las facultades que se otorgan al alcalde municipal podrán ser ejercidas dentro del término de un (01) año contado a partir de la sanción del citado acuerdo y por tanto, como regla general de interpretación normativa, cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, atendiendo los principios del derecho, las reglas de interpretación hermenéutica sobre incompatibilidad y prelación normativa.

También manifiesta el recurrente que las medidas de suspensión provisional adoptadas vulneran los derechos fundamentales del Municipio de San José de Cúcuta, pues se fundamenta en argumentos que fueron expuestos en la reforma de la demanda, que no fueron objeto del traslado del 1 de agosto del 2019 de la solicitud de medida cautelar que se encontraban contenidas en la demanda inicial.

Afirma que el término restrictivo de los seis (06) meses de que trata el art. 150 núm. 1 constitucional se predica en dos eventos: cuando las facultades son legislativas y cuando el otorgamiento no tiene un límite temporal y que teniendo en cuenta que las facultades pro tempore contenidas en el Acuerdo No. 040 del 2016 y No. 016 del 2017, no son aquellas que tienen que ver con el ejercicio legislativo del Concejo Municipal sino son de orden ejecutivo y si tienen un límite temporal, que para el caso en concreto fue de un (1) año.

Que de ninguna manera se puede afirmar, tal y como lo dijo el A-QUO, que la facultad de suscribir contratos se reviertan automáticamente al Concejo Municipal pues la Ley no lo permite al no tratarse de funciones propias legislativas del Concejo.

Finaliza concluyendo que, todos y cada uno de los actos y actuaciones administrativas previas al contrato de concesión contiene una situación consolidada al cumplirle la condición resolutoria que contenía aquellos, cuyos efectos no pueden ser suspendidos pues los mismos no están siendo ejecutados y no se encuentran vigentes, su objeto material y su temporalidad ya fue cumplida.

1.3.4.1 Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta

El apoderado especial del Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta, presentó recurso de apelación en contra de la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta mediante la cual se decretó una medida provisional, fundamentando su petición en lo siguiente:

Que la medida cautelar adoptada debe ser revocada toda vez que, no solo resulta contraria a derecho sino también sumamente nociva y perjudicial para el interés público y los derechos de las partes y la ciudadanía a la vida, la libertad de locomoción y trabajo pues el objeto del Contrato de Concesión 2465 de 2017 versa sobre prestación de varios servicios públicos los cuales en caso de que sea suspendido se paralizaría por completo la prestación de los servicios concesionados, los cuales guardan relación con (i) el registro nacional de automotores -y en general servicios de trámites referentes a asuntos de tránsito-, (ii) el mantenimiento, funcionamiento e instalación de la red de semaforización, (iii) el proceso de sistematización y apoyo tecnológico en materia de comparendos que permite al Municipio hacer un control efectivo de las normas de tránsito.

Lo anterior aunado al hecho que, el Municipio de San José de Cúcuta no cuenta con la capacidad de asumir la prestación de los servicios concesionados y que en todo caso se vería abocado en incumplimientos contractuales que generarían eventuales afectaciones al patrimonio económico.

En virtud de lo anterior, a juicio del recurrente, la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional del Contrato de Concesión No. 2465 del 06 de diciembre del 2017, resulta sumamente gravosa, desproporcionada e ineficaz para derechos particulares y colectivos y pone en riesgo la prestación de servicios públicos determinantes para la ciudad de Cúcuta.

De otra parte señala el recurrente que, la adopción de la medida cautelar además de afectar gravemente la prestación del servicio público, produce un rompimiento del equilibrio económico y financiero del contrato de concesión en la medida que en la imposibilidad de ejecutar el objeto contractual surgiría para el concesionario un hecho sobreviniente, ajeno a su actuar y que le causa enormes perjuicios y afecta su estabilidad financiera que en todo caso tendría que ser asumida por las entidades que originaron la imposibilidad de continuar ejecutando el citado contrato, máxime cuando no cuenta con la

capacidad técnica, financiera ni humana, para asumir por sí misma la prestación del servicio concesionado.

Expone que, la medida cautelar no cumple con los requisitos legales para su otorgamiento toda vez que (i) pretermitió hacer un análisis de la prohibición contenida en el párrafo del artículo 30 de la Ley 105 de 1993 y (ii) hubo ausencia de ponderación de intereses del numeral 3 del artículo 231 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Que en relación con el ítem "(i)" el Juez no hizo una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones precitadas, en concordancia con lo normado en el inciso 2 del artículo 81 y los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 a partir de las cuales se debe entender que tratándose de contratos de concesión estos no estarán sujetos a la causal de anulación contemplada en el numeral 4 de la Ley 80 de 1992, es decir la originada en la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten. Y que con respecto al "(ii) ítem, no existió una adecuada ponderación de intereses, esto es, no analizó ni ponderó la suspensión del contrato frente a los servicios que este contrato presta a la ciudadanía.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Vistos los artículos 125³, 153⁴, 243⁵ y 244⁶ de la Ley 1437, en concordancia con el artículo 26⁷ de la Ley 472, este Tribunal es

³ **Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia.

⁴ **Artículo 153. competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

⁵ **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

(...)"

competente para resolver los recursos de apelación formulados por el apoderado judicial y especial del Municipio de San José de Cúcuta y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta, respectivamente, contra el auto del veintiséis (26) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), que decretó una medida cautelar.

2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación

En el presente caso se tiene que, el auto proferido el veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), es susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 2 del Artículo 243 del C.P.A.C.A. Ahora bien, respecto a la oportunidad y trámite del mismo, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 244 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. (...)

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

(...)"

Del análisis del expediente, se advierte que la providencia recurrida fue notificada por estado el día veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por lo que el término para interponer el recurso de apelación, en principio, iba hasta el dos (02) de octubre del mismo año;

⁶ "Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas: [...]"

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso [...]"

⁷ "Artículo 26º.- Oposición a las Medidas Cautelares. El auto que decreta las medidas previas será notificado simultáneamente con la administración de la demanda y podrá ser objeto de los cursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días [...]"

ahora, si bien los recursos fueron incoados el (04) de octubre del dos mil diecinueve (2019) se debe dejar claro que los días dos (02) y tres (03) de octubre de esta anualidad hubo cese de actividades en la Rama Judicial por lo cual se entiende que la fecha para interponer tales recursos se extendía hasta el día hábil siguiente al de la fecha de vencimiento inicialmente prevista, esto es, el (04) de octubre del dos mil diecinueve (2019); entonces como quiera que los recursos fueron presentados y sustentados en la fecha ya citada, se entienden instaurados oportunamente.

2.3. Problema jurídico

En el presente caso, el problema jurídico que debe resolver la Sala es el siguiente: ¿Hay lugar a revocar el auto proferido el veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, o por el contrario, debe confirmarse tal decisión, por encontrarse acreditados los requisitos de procedencia de la medida cautelar adoptada?

3. Fundamentos de la decisión

Para resolver el interrogante planteado, la Sala abordará el estudio de los siguientes aspectos, en su orden: (i) Medidas cautelares en materia de protección de derechos e intereses colectivos (ii) de la facultad para celebrar contratos por los alcaldes previa autorización por parte del concejo municipal – alcance del art. 313.3 constitucional (iii) caso concreto

3.1 Medidas cautelares en materia de protección de derechos e intereses colectivos

Las medidas cautelares son instrumentos creados por el legislador orientadas a la protección de un derecho en litigio de manera previa y provisional, garantizando así que la duración del mismo no influya en la efectividad de la decisión final y que a su vez se establezca un marco de protección previo sobre el derecho e interés objeto del proceso.

Ahora bien, las medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472, el cual le otorga la facultad al "Juez" constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las "(...) *medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado (...)*". Asimismo, enlistó de manera enunciativa las medidas cautelares que se podrán decretar.

Por su parte, el artículo 229 del C.P.A.C.A. dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI *ibídem*.

En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, el Consejo de Estado ya tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de su interpretación y armonización indicando que:

"(...) Para el efecto, en auto de 26 de abril de 2013⁸ la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que éste deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA, respectivamente.

Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera auto de 26 de abril de 2013 C.P. María Elizabeth García González., Radicación núm. 2012-00614.

disposiciones del Capítulo XI del CPACA [...]'⁹ (Destacado de la Sala)

En este mismo sentido la Corte Constitucional mediante sentencia núm. C-284 de 15 de mayo de 2014, con ponencia de la doctora, María Victoria Calle Correa, realizó el siguiente análisis respecto de las medidas cautelares, establecidas en las leyes 472 y 1437, así:

"(...) la Corte estima que el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, al extender la regulación sobre medidas cautelares prevista en el capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de los derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, no viola los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 Superiores, por las siguientes razones:

25.1. En primer lugar, es importante señalar que la norma demandada no introduce una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular. Como ha señalado el Consejo de Estado, el **capítulo XI, Título V, del CPACA no deroga expresa, ni tácita ni orgánicamente los artículos 17 inciso 3, 18 inciso 2, 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, que regulan dentro de esta última lo atinente a las medidas cautelares en los procesos por acción popular.**¹⁰ La Corte considera razonable esta conclusión, y en tal virtud estima que la regulación no es en este aspecto contraria a la Carta. En lo que se refiere a los poderes del juez, se advierte que las normas sobre medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011 y de la Ley 472 de 1998 no son, para empezar, incompatibles. **El juez puede decretar las medidas de uno u otro estatuto, sin que esto suponga contradicción u omisión alguna, de modo que puede decirse que son complementarios. La Ley 1437 de 2011 tampoco desmonta expresamente el régimen de medidas cautelares de la Ley 472 de 1998.** Este último se creó para una jurisdicción de acciones populares integrada por jueces ordinariamente adscritos a la justicia administrativa o a la civil, mientras la Ley 1437 de 2011 es una regulación exclusiva sobre lo

⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera sentencia de 2 de agosto de 2017, C.P. María Elizabeth García González, Radicación núm. AP 13001-23-33-000-2015-00052-01

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 26 de abril de 2013. (CP María Elizabeth García González). Expediente 201200614-01. En ese caso, al definir un recurso contra una providencia en la cual se habían decretado medidas cautelares, se dijo lo siguiente sobre el párrafo del artículo 229 CPACA, demandado en este proceso: "[d]e la lectura del párrafo transcrito podría pensarse que, a primera vista, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares. Empero, ello no es así [...] Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998 [...]". Luego, esa misma posición fue reiterada por la misma Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 6 de febrero de 2014. (CP María Claudia Rojas Lasso), en la cual sostuvo, en referencia al alcance del párrafo demandado en el presente proceso, y a su compatibilidad con las correspondientes sobre la materia de la Ley 472 de 1998: "la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente".

contencioso administrativo. La previsión de un nuevo régimen de medidas cautelares, visto de esta manera, no supone ningún desconocimiento de los artículos antes mencionados de la Constitución, en cuanto hay una interpretación de acuerdo con la cual no desarticula el esquema de medidas cautelares contemplado en la Ley 472 de 1998, sino que de hecho lo complementa en términos técnicos y procedimentales.

(...)

*26. En definitiva, a juicio de la Sala, el párrafo del artículo 229, Ley 1437 de 2011, no viola los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al extender la regulación de medidas cautelares previsto en capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, por las siguientes razones: **i.** no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; **ii.** el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; **iii.** sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; **iv.** si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad de medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; **v.** la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; **v.** estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente (...)" (Destacado de la Sala).*

Se concluye entonces que, tal y como se dispuso en párrafos precedentes, las normas establecidas en las leyes 472 y 1437 en materia de medidas cautelares son complementarias y no se oponen entre sí a la luz de las referencias jurisprudenciales pacíficamente sentadas sobre el asunto.

Ahora bien, la ley autoriza al Juez constitucional para que adopte medidas preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión para prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado¹¹, siempre que se cuente con elementos de juicio suficientes que demuestren, por un lado, que la espera hasta la sentencia podría ocasionar un riesgo de configuración de un daño ó una afectación irreversible a los intereses en litigio, *periculum in mora* y, por el otro, que se encuentra frente a una reclamación con la seriedad y visos de

¹¹ Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto proferido el 18 de julio de 2007, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, número único de radicación: 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP)

legitimidad suficientes para sustentar una decisión anticipada, *fumus boni iuris*. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 19 de julio de 2018¹², señaló:

"(...) Para la procedencia de las medidas cautelares, se exige evaluar si se cumplen ciertos requisitos, que de no obrar, harán que la medida sea innecesaria o inconveniente. Es así como se debe verificar:

a. La verosimilitud del derecho invocado o apariencia de buen derecho (fumus boni iuris), lo que se traduce en últimas, en qué tantas probabilidades de éxito tienen las pretensiones del demandante a las que servirá la medida cautelar, pues de ser éstas mínimas, el daño que se le ocasione a quien soporta la medida cautelar será superior al beneficio de su existencia, lo que la hace inconveniente.

b. La existencia del riesgo por la demora del trámite procesal (periculum in mora), pues si el mismo no existe, las medidas cautelares sobran. Lo anterior conduce a tener en consideración que la adopción de una medida cautelar compromete el ejercicio de un derecho y, por lo tanto, puede llegar a ocasionarse un perjuicio a su titular, razón por la cual este riesgo sólo resulta admisible, en la medida en que realmente sea necesaria la medida por estar reunidos los requisitos enunciados (...)"

En cuanto a los supuestos que se deben tener en cuenta para la aplicación de una medida cautelar, según lo previsto por el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al juez le asiste un amplio margen de discrecionalidad, por cuanto *"(...) podrá decretar las que considere necesarias (...)"*, siempre y cuando se sujete a lo regulado por el mismo estatuto, previsión que como lo ha señalado esta el Consejo de Estado *"(...) apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 idem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar "(...) 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 (...)"¹³.*

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia proferida el 19 de julio de 2018, C.P. María Adriana Marín, número único de radicación: 11001-03-26-000-2017-00151-00 (60291)
¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 13 de julio de 2016, C.P. María Elizabeth García González, número único de radicación 11001 03 24 000 2014 00522 00.

Los artículos 231 a 233 *ibidem* determinan los requisitos de procedencia, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares, así como las normas aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las enunciadas en el artículo 230.

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

"(...) 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 (...)"*

Del texto normativo transcrito se desprenden para la procedencia de la solicitud de una medida cautelar, diferente a la suspensión provisional, los siguientes presupuestos: i) que la solicitud esté razonablemente fundada en derecho; ii) que se demuestre así fuera sumariamente la titularidad del derecho; iii) que se haya presentado documentos, informaciones o argumentos que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y iv) que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o existan serios motivos para considerar

que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia resultaría nugatorios.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado se pronunció en providencia proferida el 17 de marzo de 2015¹⁴, al señalar:

"(...) La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el trascurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]"

El criterio jurisprudencial anterior fue complementado en auto proferido el 13 de mayo de 2015, en el cual se sostuvo¹⁵:

"(...) Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]"

De conformidad con lo anterior queda claro que, al momento de analizar si procede el decreto de una medida cautelar, en los términos de las normas y providencias judiciales precedentes, se hace necesario examinar los aspectos tradicionales de apariencia de buen derecho y el peligro de que se ocasione un daño jurídico derivado del retraso de la resolución definitiva que obligue a la adopción de acciones urgentes para conjurarlo, a la luz de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en un

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto proferido el 17 de marzo de 2015, proceso identificado con número único de radicación 2014-03799, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, proceso identificado con el número único de radicación 2015-00022, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

ejercicio de ponderación de bienes jurídicos en tensión frente al caso concreto.

3.2 De la facultad para celebrar contratos por parte de los alcaldes, previa autorización por parte del Concejo Municipal – alcance del art. 313.3 constitucional

En relación con el tema contractual a cargo de los alcaldes municipales y la autorización que debe provenir de los respectivos concejos, la Constitución Política en sus artículos 313 y siguientes, establece lo siguiente:

"(...) **ARTICULO 313.** *Corresponde a los concejos:*

1. *reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
2. *adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

3. *autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo.*

(...)"

ARTICULO 314. *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio. [...]*

ARTICULO 315. *Son atribuciones del alcalde:*

1ª) (...)

3ª) *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*

(...)

9ª. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. [...]* (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

En lo que corresponde sobre el tema materia de debate, la Ley 80 de 1993¹⁶, estatuye lo siguiente:

"(...) **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS¹⁷ Y PARA CELEBRAR CONTRATOS**

¹⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

¹⁷ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º¹⁸:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o ~~concursos~~¹⁹ y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

b) **A nivel territorial**, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.

Por su parte, el artículo 32²⁰ de la Ley 136²¹, dispone:

"[...] ARTICULO 32º. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalen en la Constitución y la ley, **SON ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS** las siguientes:

¹⁸ "ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos."

¹⁹ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

²⁰ Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012

²¹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

1). Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del gobernador respectivo.

2). Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al Contralor al personero, así como cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

3). REGLAMENTAR LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR, SEÑALANDO LOS CASOS EN QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN PREVIA DEL CONCEJO.

4). Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta Ley.

5). Determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano.

6). Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

7). Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

8). Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

9). Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

10). Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

PARÁGRAFO 1: Los concejos municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios pueden otorgar los beneficios establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

PARÁGRAFO 2: Aquéllas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si a competencia corresponde a los Alcaldes o los Concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley.

PARÁGRAFO 3: A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior [...]". (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

De las normas transcritas se tiene que la autorización que la Ley 80 de 1993 da a los Alcaldes en materia de contratación, debe interpretarse

armónicamente con las atribuciones constitucionales que a su vez le fueron conferidas a los concejos y alcaldes, en las cuales se observa que existe la facultad al cabildo municipal de autorizar al alcalde la celebración de contratos; sin embargo, acorde con las normas que establecen las atribuciones de éste último, dicha facultad –la de autorizar la celebración de contratos– no es absoluta, ya que sólo en algunos contratos es indispensable.

Sobre la facultad de los alcaldes para contratar y los casos en que requiere autorización previa del concejo municipal, el Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, ya se ha pronunciado mediante los Conceptos 1371 de 2001, 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015. Particularmente, en estos dos últimos conceptos la citada Corporación señaló las siguientes reglas de interpretación de las normas constitucionales y legales aplicables al caso –reiteradas mediante concepto 2238 del 11 de marzo del 2015, M.P.: William Zambrano Cetina–:

"(...) 1.1. Los alcaldes tienen competencia constitucional y legal propia para suscribir contratos

De conformidad con los artículos 315-3²² de la Constitución Política, 11-3²³ de la Ley 80 de 1993, 91-D-5²⁴ de la Ley 136 de 1994 y 110²⁵ del

²² "Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)"

²³ "Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales (...) 3o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva: (...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, los convalores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades."

²⁴ "Artículo 91º.- Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) D) En relación con la Administración Municipal: (...) 5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."

²⁵ "Artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...) En los mismos términos y condiciones tendrán estas

Decreto 111 de 1996, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.

En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que adelante se revisan), desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza sería contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3º de la Ley 489 de 1998).

En este sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló recientemente lo siguiente:

"A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo."²⁶

1.2. Solo excepcionalmente el alcalde necesitará autorización del concejo municipal para contratar

Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos:

a. **En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:**

"Parágrafo 4º. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
- 5. Concesiones.**
6. Las demás que determine la ley."

capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica."

²⁶ Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098.

b. En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, que establecen:

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Artículo 32º.- Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...) 3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización²⁷.

Se ha indicado, por tanto, que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que "los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local"²⁸.

Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio²⁹. Al respecto esta Sala indicó:

"En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo."³⁰

²⁷ Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

²⁸ Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: "Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada."

²⁹ Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

³⁰ Concepto 2215 de 2014.

A la luz de lo expuesto se concluye que en efecto, si bien en un principio se daba por cierto que el alcalde no podía contratar mientras que el concejo municipal no lo autorizara para tales efectos, lo que llevó al convencimiento de que era necesario que el alcalde obtuviera anualmente del concejo una autorización general -vía acuerdo municipal- que le otorgara dicha habilitación. Actualmente se encuentra revaluada lo anterior, dado que es claro que esa interpretación no es la que corresponde al análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia. Por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012), en concordancia con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo en dos casos: (i) cuando así lo haya previsto la ley; y (ii) cuando así lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo.

Lo anterior como quiera que "(...) la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala concluyó que el artículo 313-3 de la Constitución Política solamente regula una autorización previa excepcional, como quiera que la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le confieren al alcalde la capacidad suficiente para representar al municipio y suscribir los contratos necesarios para el funcionamiento de la administración local."

Es importante destacar que, tal y como se estudió en el Concepto 2214 de 2015, la facultad de los concejos municipales de someter a su autorización previa otros contratos adicionales a los establecidos en la ley tiene fundamento normativo expreso, en particular en la primera parte del numeral 3º del artículo 38 de la Ley 136 de 1994, según el cual dicha corporación tiene competencia para "*reglamentar la*

autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo". En todo caso, con la advertencia de que no es una potestad absoluta y se rige, como se ha reiterado, por un principio de excepcionalidad³¹, pues "los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local"³².

Así pues se reitera que, tal y como lo advirtió la Corte Constitucional en relación con el artículo 150-9 de la Constitución Política, también en el nivel municipal la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal:

"1.3 Síntesis: la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción es la necesidad de obtener autorización del concejo municipal"

Como ha quedado expuesto y puede observarse a través de los diferentes conceptos de esta Sala sobre la materia³³, ha habido un cambio paulatino pero radical en la interpretación del artículo 313-3 de la Constitución Política sobre la autorización de los concejos municipales a los alcaldes para contratar.

En efecto, si bien en un principio se pensaba que el alcalde no podía contratar mientras que el concejo municipal no lo autorizara para tales efectos, lo que usualmente se traducía en el convencimiento de que era necesario obtener por el alcalde un acuerdo municipal anual que le otorgara dicha habilitación, actualmente es claro que esa interpretación no es la que corresponde al análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia; por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos que así (i) lo haya previsto la ley; o (ii) lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo.

³¹ Concepto 2215 de 2014: "En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual solo están sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello".

³² Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: "Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada."

³³ Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

Así las cosas, en este tiempo, "(...) *en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un determinado contrato a autorización previa del concejo municipal, habrá de entenderse que el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual*".³⁴

Ahora bien, de la lectura detallada del artículo 313.3 de la Carta Política el cual consagra que entre las funciones del Concejo Municipal está la de "Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al Concejo" se puede entender que en su contenido hace referencia a dos situaciones independientes entre sí dada la naturaleza de las mismas, ya que conlleva a dos actuaciones diferentes por parte del concejo municipal y en favor del ejecutivo, como son la de autorizar para celebrar contratos y la de ejercer *-pro tempore-* precisas facultades que le son propias.

Lo anterior en el entendimiento de que la facultad del alcalde para contratar resulta ser la regla general y *per se* se instituye en una de sus funciones naturales; y, que si bien existe una excepción relativa a la necesidad de obtener para casos específicos *-consagrados en la ley o en acuerdo del mismo cabildo-* la autorización del Concejo Municipal para tal efecto. Lo cierto es que es del resorte del burgomaestre municipal la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios; por ello, en tratándose de la facultad constitucional otorgada al concejo municipal en virtud del art. 313.3 y en lo que específicamente se refiere a la autorización al alcalde para celebrar contratos, si se tiene en cuenta que trata de una atribución que naturalmente le pertenece como lo es la de suscribir contratos, no podría concluirse de manera tajante que también se trata del ejercicio de facultades *pro tempore* para ejercer *precisas funciones de las que corresponden al Concejo* que contiene el mismo numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, pues dicha facultad *-la de contratar-* no es propia a la corporación pública, lo que amerita un análisis de fondo.

³⁴ Concepto 2238 de 2015.

En ese sentido se puede entender que, en tratándose entonces de facultades *pro tempore* dicha atribución -en principio- solo podría predicarse respecto de aquellas funciones que sí le son propias al Concejo Municipal y que en virtud del contenido del citado artículo 313.3 constitucional puede autorizarse al alcalde para que las ejerza de manera transitoria, esto es, por un término preciso "(...) *pues de no ser así se corre el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional*"³⁵.

Es por lo anterior que, de la lectura del artículo 313.3 constitucional se puede entender que en relación con el contenido del mismo se pueden extraer dos concepciones independientes respecto de las funciones que le corresponden a la corporación pública y que juicio de esta Sala son: la potestad que se le otorga al Concejo Municipal para autorizar al alcalde (i) la celebración de contratos en el entendido de que es una función propia de este último; y, (ii) la de ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

3.3. Caso concreto

Dentro del presente caso tenemos que, el actor a través del presente medio de control pretende que se amparen los derechos e intereses colectivos de que trata la Ley 472 de 1998 y en especial el estipulado en el literal b del artículo 4 de la normatividad *ibídem* correspondiente a la moralidad administrativa.

Como medida cautelar el demandante solicitó la suspensión provisional de los Acuerdos 040 del 13 de diciembre del 2016 y 016 del 10 de julio del 2017 proferidos por el Concejo del Municipio de San José de Cúcuta y del Contrato de Concesión No. 2465 del 06 de diciembre del 2017,

³⁵ Sentencia de 30 de abril de 2003, Radicación núm.:1999 1561 (7765) Consejero Ponente: MANUEL S. URUETA AYOLA. Actor: Julián Osorio Cárdenas.

este último suscrito entre el citado ente territorial y el consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta.

El Juez Tercero Administrativo Oral de Cúcuta mediante providencia del veintiséis (26) de septiembre del dos mil diecinueve (2019) decretó las medidas cautelares deprecadas por el actor popular, ordenando en virtud de ello suspender provisionalmente los efectos del Acuerdo Municipal No. 016 del 10 de julio del 2017, los actos administrativos contentivos del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. ST-SAMC-007-2017, la Resolución No. 0883 del 05 de diciembre del 2017 y del Contrato de Concesión No. 2465 del 06 de diciembre del 2017; lo anterior con fundamento en que, en conclusión, las facultades *pro tempore* que habían sido concedidas al alcalde en virtud del artículo 313.3 constitucional para la suscripción de un contrato de concesión solo se podían otorgar por una sola vez, sin prórroga y por un término determinado (máximo de 6 meses) y como quiera que mediante el Acuerdo 016 de 2017 se prorrogaron tales facultades, éste último está en contravía de las disposiciones legales, máxime cuando tal prórroga - en caso de admitirse esa posibilidad- se dio cuando el plazo inicialmente concedido para ejercer tales atribuciones ya había vencido y por tanto no se podían prorrogar unas facultades que ya habían fenecido.

Que lo anterior, a juicio del *A-QUO*, trae consigo la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo, pues se adelantó un proceso contractual en el cual se comprometen recursos públicos careciendo de facultades legales para hacerlo, poniéndose en grave riesgo los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público, habiéndose acreditado por parte del demandante, mediante el arribo de documentos, informaciones, argumentos y justificaciones, que sería más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concedería, máxime cuando no se es factible que se presente una parálisis en la prestación de los servicios públicos, toda vez que esa posibilidad no fue acreditada siquiera sumariamente, aunado a que es un deber constitucional y legal de la entidad territorial prestar tales

servicios, sin que la adopción de la medida provisional implique una prohibición en tal sentido.

Posteriormente, el Juez de primera instancia mediante providencia del veinticuatro (24) de octubre del dos mil diecinueve (2019) resolvió levantar la medida cautelar contenida en el literal d) del numeral segundo del Auto N° 01356-O del veintiséis (26) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), consistente en la suspensión provisional de los efectos del Contrato de Concesión N° 1465 del 6 de diciembre del 2017 suscrito entre el Municipio de San José de Cúcuta y el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta toda vez que aunque que considera que existen irregularidades en el trámite de la expedición del Acuerdo 016 de 2017, debe acatar el ordenamiento legal vigente y específicamente en lo referente a la interpretación armónica del artículo 30 parágrafo 2 de la Ley 105 de 1993 de lo cual se extrae que "(...) *los contratos de concesión no puede ser declarados nulos cuando la causal sea la nulidad de los actos administrativos*", por lo que concluye que "(...) *la suspensión provisional de los mismos también estará proscrita cuando se funden en los mismos supuestos planteados en la norma precitada(...)*"

Ahora bien, con ocasión de la decisión adoptada por el A-QUO mediante proveído del veintiséis (26) de septiembre del dos mil diecinueve (2019) y en atención a la revocatoria del literal d) del numeral segundo de la precitada providencia, procederá esta Sala de decisión a estudiar los recursos de apelación planteados en contra de la medida cautelar decretada, respecto de las demás decisiones contenidas en dicho auto y que no fueron objeto de revocatoria por parte del Juez de primera instancia. De conformidad con los argumentos en ellos expuestos y en el siguiente orden:

3.3.1. Del recurso de apelación incoado por el Municipio de San José de Cúcuta

Se destacan como argumentos del recurso de apelación los siguientes, sin que exista un orden en relación con la forma en la cual fueron planteadas en el mismo:

- Que la providencia recurrida se limita a realizar un estudio de legalidad de los actos administrativos y del Contrato de Concesión N° 2465 del 06 de diciembre del 2017, sin establecer de que manera dichas actuaciones vulneran el derecho colectivo a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público.

En relación con este aspecto debe decir la Sala que, contrario a lo afirmado por el recurrente, el Juez de instancia si precisa de qué manera la expedición irregular del acto administrativo es una actuación que afecta de manera directa el derecho colectivo a la moralidad administrativa y la afectación al patrimonio público; al respecto concluyó el A-QUO:

"Para el Despacho es claro que se cumple con el requisito de que se presente la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo; pues es apenas lógico que al haber adelantado un proceso contractual en el cual se comprometen recursos públicos careciendo de facultades legales para hacerlo, colocándose en grave riesgo los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público, pues si bien en la cláusula sexta del contrato de concesión No. 2465 del 2017 se establece que el Municipio no compromete presupuesto, también es cierto que la retribución económica del contratista provendrá de los dineros recaudados con la explotación económica del proyecto, recursos que tienen el carácter de públicos "(...) por devenir de servicios o trámites cuyo titular es el Municipio de San José de Cúcuta, o por tener su origen en infracciones de tránsito detectadas a través de medios tecnológicos.(...)"

Por lo expuesto, el cargo de falta de sustentación de la vulneración de los derechos colectivos no resulta de recibo para la Sala.

- Que el Juez de instancia desconoció el precedente horizontal como quiera que contra el Acuerdo 040 del 2016 se había incoado acción de nulidad simple.

En relación con este cargo se debe precisar que, la acción de nulidad simple incoada por el señor Pedro Duran Barajas en contra del Municipio

de San José de Cúcuta, se encuentra en trámite del recurso de apelación en segunda instancia y es de conocimiento de este Tribunal. No existe aún decisión en firme a partir de la cual se pueda predicar la inobservancia en aplicación de precedente judicial alguno.

Por lo anterior, dicho cargo tampoco se puede considerar como sustento a la revocatoria solicitada.

- Sostiene el recurrente que de ninguna manera se puede afirmar, tal y como lo dijo el A-QUO, que la facultad de suscribir contratos se revierta automáticamente al Concejo Municipal, pues la ley no lo permite al no tratarse de funciones propias del Concejo, además que el Juez popular incurre en el error de considerar que mediante el Acuerdo No. 016 del 10 de julio del 2017 se prorrogaron las facultades *pro tempore* contenidas en el Acuerdo 040 del 13 de diciembre de 2016, sin realizar una interpretación integral del último acuerdo precitado.

En relación con este cargo encuentra la Sala que, le asiste razón al recurrente de conformidad con lo que pasará a exponerse a continuación:

El Juez de instancia consideró que "(...) las facultades pro tempore del artículo 313 numeral 3 de la Constitución política se pueden otorgar por una sola vez, sin prórroga y por término determinado (máximo de 6 meses), y que una vez vencido el término por el cual fueron concedidas dichas facultades sin haberse cumplido el cometido para el que fueron otorgadas, estas se revierten automáticamente al Concejo Municipal".

A la anterior conclusión arribó el A-QUO luego de hacer un análisis normativo y jurisprudencial de las facultades que los Concejos Municipales pueden otorgar a los alcaldes para la suscripción de contratos, a partir de lo cual determinó que las mismas están también previstas en el artículo 150-10 en de la Constitución Política, aunque referida al Congreso y al Presidente de la República y que en virtud de la jurisprudencia reiterativa del Consejo de Estado, tal previsión resulta

aplicable también –en los términos allí establecidos- a los casos de los facultades extraordinarias que conceden los concejos a los alcaldes.

Ahora bien, de acuerdo con los argumentos tanto legales como jurisprudenciales expuestos en la presente providencia encuentra la Sala que, el análisis desarrollado por el A-QUO en relación con la interpretación del art. 313 numeral 3 de la Constitución, resulta errado en la medida que en tratándose de la facultad de celebrar contratos la misma es una función natural del alcalde y por tanto se instituye en una regla general; y, si bien existen casos específicos –señalados en la ley o en acuerdo municipal- en los cuales existe la necesidad de que la celebración de un contrato por parte del alcalde esté precedida de la autorización del concejo municipal, como es precisamente el contrato de concesión figura utilizada en el *sub judice*, dicha autorización constituye una excepción a esa regla general; y, por tanto, se puede entender que en esos casos no se está ante el otorgamiento de funciones propias del concejo.

En el anterior orden de ideas, en principio no se puede hacer referencia –en los términos de la citada norma constitucional-, a que se está en ejercicio de facultades *pro tempore*, pues para tal efecto se requiere que se trate del otorgamiento de funciones que le son propias a la Corporación pública, que por ello deben darse de manera temporal y por un término preciso, lo que no sucede en el caso que nos ocupa.

Es por lo expuesto que, no puede asemejarse, como erradamente lo hizo el AQUO, que la autorización para celebrar un contrato de concesión otorgada por el Concejo de Cúcuta al Alcalde municipal a través del Acuerdo 040 del 2016 se dio en ejercicio de una facultad *pro tempore* respecto de funciones que le corresponden a los concejos municipales, pues como ya se dijo, el concejo no tiene la facultad de contratar en asuntos de la órbita del ejecutivo, ya que en dicha materia sólo tiene la de autorizar la celebración de algunos contratos.

En ese sentido, le asiste razón al recurrente cuando sostiene que de ninguna manera se puede afirmar que la facultad de suscribir contratos

se revierta automáticamente al Concejo Municipal en caso de no ser usada dentro del término concedido, pues aquello es una facultad inherente al alcalde municipal la cual puede ejercer en todo momento según las necesidades específicas; y, en casos excepcionales previa la respectiva autorización del Concejo Municipal.

En la anterior perspectiva, quedan sin asidero las conclusiones a las que de manera expresa llegó el A-QUO, dado que si no puede concluirse de manera perentoria que se trata de facultades *pro tempore*, a partir de las cuales se puede aplicar la misma concepción que en materia de otorgamiento de facultades legislativas puede otorgar el Congreso al Presidente de la República –art. 150.10 de la Constitución política- mal podría concluirse que: las facultades otorgadas por el Acuerdo 040 del 2016 resultaban ser indiscutiblemente por (06) meses y sin posibilidad de “prórroga” –como lo concluyó el A-QUO por vía de inferencia- pues el citado término y la citada condición no resultaba aplicable por simple analogía legal –como ya se explicó-, máxime cuando (ii) el citado Acuerdo en su contenido hacía referencia en sus artículos tercero y cuarto a términos diferentes, dado que en un primer momento establecía que las facultades para celebrar los contratos necesarios en virtud de la autorización concedidas lo serían por un término de (6) meses a partir de su fecha de sanción, y en el artículo siguiente instituía que las facultades otorgadas al alcalde municipal podían ser ejercidas por un término de un (1) año a partir de su sanción. Es decir, se presentó una antinomia en referencia al tiempo por el cual se concedían las respectivas autorizaciones.

Por lo anterior, encuentra la Sala que no resultaba posible afirmar -sin asomo de duda- que el término de duración de las facultades otorgadas era de seis (06) meses y que las mismas se daban sin posibilidad de prórroga; por tanto, partiendo de allí, cualquier tipo de conclusión a la que se pudiere arribar en virtud de tal situación resultaba a toda luces discutible y cuestionable, lo que permite concluir que dentro del presente caso no se cumplía con los requisitos necesarios para adoptar una decisión de tal dimensión como la recurrida, en tanto no se

configura de plano con uno de los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, esto es el *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho entendido como aquel "acto de razonamiento para llegar a la convicción, que se le pide que tenga el juez, al momento del decreto de una cautela, en el cual interviene un ejercicio de apreciación y los elementos propios de la ponderación."³⁶, pues no resultaba posible determinar con claridad la irregularidad o ilegalidad *ab initio* del acto administrativo acusado.

El *Fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, entraña dos concepciones que es preciso tener presentes para entender su significado; por un lado se encuentra el mandato objetivo legal – abstracto, que indica la posibilidad de decretar medidas cautelares en ciertos procesos o actuaciones, observando las reglas previstas por el legislador, y por otra parte se encuentra el criterio subjetivo judicial– particular, del juzgador de turno que, una vez conoce del asunto en contienda, debe entrar a sopesar el mandato legal, el valor probatorio de elementos allegados, la circunstancias especiales del caso y la petición del interesado en el proferimiento (sic.) de una providencia cautelar, sin que se llegue a prejuzgar un asunto en el cual aún no se ha trabado la litis o después de haberlo hecho, no se ha dictado el fallo³⁷.

En este orden de ideas queda claro que, ante la duda que surge en relación con los argumentos que sirvieron de fundamento al A-QUO, para arribar a las conclusiones a las que arribó y a partir de las cuales adoptó la medida cautelar decretada, no se satisface de manera plena la apariencia de buen derecho -*fumus boni iuris*- el cual se erige como elemento tradicional esencial de procedencia de toda cautela; por lo cual, la providencia recurrida debe ser revocada en lo referente a las

³⁶ Estudio a las medidas cautelares innominadas, en vigencia del código general del proceso, autor: Diego Faubricio Cabrera Riaño; el artículo en cita "(...) es producto de la investigación desarrollada por el autor, titulada: El impacto en el régimen procesal civil colombiano, con la vigencia del Código General del Proceso; para obtener el título de magister en Derecho Procesal en la Universidad Libre de Colombia".

³⁷ Estudio a las medidas cautelares innominadas, en vigencia del código general del proceso, autor: Diego Faubricio Cabrera Riaño; el artículo en cita "(...) es producto de la investigación desarrollada por el autor, titulada: El impacto en el régimen procesal civil colombiano, con la vigencia del Código General del Proceso; para obtener el título de magister en Derecho Procesal en la Universidad Libre de Colombia".

demás decisiones que no fueron objeto de revocatoria por parte del Juez de instancia, con ocasión del recurso de reposición incoado.

De acuerdo con lo reseñado y atención a la prosperidad del recurso incoado por el Municipio de San José de Cúcuta, se hace innecesario entrar a estudiar la apelación presentada por el Consorcio Servicios de Tránsito y Movilidad de Cúcuta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriado el presente proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada en Sala de Decisión de Oralidad del 13 de noviembre del 2019)

[Handwritten signature]
HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado

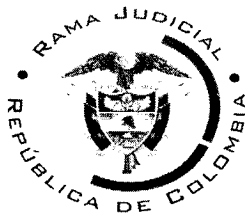
[Handwritten signature]
MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
Magistrada

[Handwritten signature]
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de hoy, a las 8:00 a.m.
20 NOV 2019

[Handwritten signature]
Secretario General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)
Magistrado Sustanciador: **Dr. EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**

RADICADO:	54-001-23-33-000-2018-00134-00
ACCIONANTE:	SANDRA MARUN NADER
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA
VINCULADO:	INVERSIONES RUMBO “EN LIQUIDACIÓN”
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Teniendo en cuenta la imposibilidad de llevar a cabo la audiencia de pruebas que fuera fijada dentro del proceso de la referencia para el próximo 22 de noviembre de la presente anualidad, debido a la ausencia del suscrito por participación en el evento denominado “Justicia Abierta Multicultural Participativa y Transparente” organizado por el Consejo de Estado, habrá de fijarse como nueva fecha y hora para la celebración de la misma, el día **viernes 6 de diciembre de 2019**, a partir de las **03:00 P.M.**

Así mismo, se advierte que en el entendido que esta providencia se notifica por estados electrónicos, conforme lo indica el numeral 1 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, y se comunica a los correos electrónicos suministrados por las partes y demás intervinientes, no se libran boletas de citación a los sujetos procesales intervinientes, sin que ello, se constituya como una excusa para la inasistencia a tal audiencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado.-



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA REGISTRAL

Por anotación en ESTADO, notifiqué a las partes la providencia anterior, a las 6:00 a.m hoy 20 NOV 2019



Secretario General



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

EXPEDIENTE:	54-001-23-33-000-2017-00757-01
DEMANDANTE:	FONDO DE ADAPTACIÓN
DEMANDADO:	AECOM TECHNICAL SERVICES INC
LLAMADO EN GARANTÍA:	CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A.
MEDIO DE CONTROL:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el Consejo de Estado en providencia que antecede la actuación (fls. 303 - 306), a través de la cual de la cual se confirmó el auto dictado en audiencia inicial, que declaró no probada la excepción de "Falta de legitimación en la causa de Aecom Technical Services Inc. Para formular llamamiento en garantía en contra de Chubb Seguros Colombia S.A.". A continuación, procederá el Despacho a fijar fecha y hora para la reanudación de la audiencia inicial dentro del proceso de la referencia, razón por la cual se dispone:

1. **FIJAR** como fecha y hora para la continuación de la **AUDIENCIA INICIAL** dentro del proceso de la referencia el día **22 de enero de 2020, a partir de las 09:00 A.M.**, siendo de carácter **obligatorio** la asistencia a la misma de los apoderados que ejercen representación en esta controversia.

Así mismo, se advierte que en el entendido que esta providencia se notifica por estados electrónicos (conforme lo indica el numeral 1º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011) y se comunica a los correos electrónicos suministrados por las partes y demás intervinientes, no se libran boletas de citación a los sujetos procesales intervinientes, sin que ello se constituya como una excusa para la inasistencia a tal audiencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

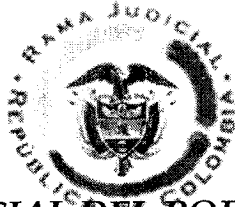


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado.-

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSEJO SECRETARIAL

Por anotación en el expediente, notifico a las partes la providencia de hoy, a las 8:00 a.m.
20 NOV 2019


Secretario General



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)
Magistrado Sustanciador: **EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**

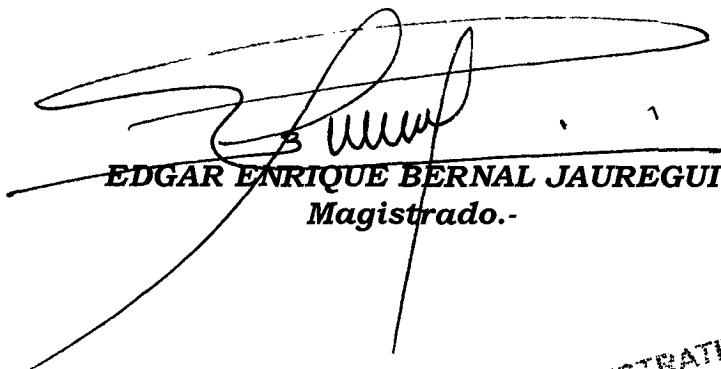
Radicado: **54-518-33-33-001-2016-00321-01**
Medio de Control: **REPARACIÓN DIRECTA**
Actor: **DOLY JAIMES LANDAZABAL Y OTROS**
Demandado: **Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional**

*De conformidad con el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por ser procedente en legal forma, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia de fecha quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona.*

Por secretaría notifíquese la admisión del recurso de apelación al Procurador Judicial Delegado para actuar ante este Tribunal – Reparto, de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 198 del CPACA. Para tal efecto téngase como dirección de buzón electrónico las informadas por los señores Procuradores Judiciales Delegados.

Una vez ejecutoriado el presente proveído ingrésese el expediente al Despacho para decidir lo que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.-

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER**
CONSEJO SECRETARIAL
Por anotación en JUDICIO, notifico a las
partes la providencia de hoy, a las 8:00 a.m.
20 NOV 2019


Secretaría General