



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No 3 3 1

Villavicencio, 06 JUN 2018

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	CONVENIO ANDRES BELLO
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, CONTRALORÍA MUNICIPAL
EXPEDIENTE:	50001-23-33-000-2014-00035-00

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto que negó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

I. **Antecedentes**

1. Auto recurrido.

En auto del 20 de enero de 2017¹, se negó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados al considerar que la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello no está exenta de la aplicación de normas internas por cuanto el convenio 03 celebrado entre CECAB y la Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio EDUV y el contrato de obra 01 de 2006 celebrado entre SECAB y Edwin Armando Rodríguez Ladino no guarda relación directa con las finalidades del Convenio Andrés Bello y menos con la Secretaría Ejecutiva.

2. Recurso

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de reposición², argumentando que la SECAB en el marco del proyecto actuó en cumplimiento de su finalidad y propósitos por cuanto la construcción de infraestructura destinada a la recreación y deporte es componente intrínseco del derecho a la educación y cultura.

¹ Fls. 50-55, Cuaderno Medida Cautelar.

² Fls. 58-66, Cuaderno de Medidas Cautelares.

Aunado a ello, afirma que se desconocieron los preceptos constitucionales y legales, debido a que las comunicaciones efectuadas dentro del proceso de responsabilidad fiscal, no se dieron conforme a las reglas especiales que debían aplicarse, es decir, por el conducto diplomático de la Dirección de protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien es la encargada de velar por el régimen de inmunities y privilegios de ese organismo internacional, causándose así, una irregularidad en el trámite procesal pues estos privilegios no pueden ser desatendidos por ninguna autoridad del estado del estado Colombiano.

3. Trámite procesal

Surtido el traslado del recurso de reposición, las demandadas no se pronunciaron al respecto.

II. Consideraciones del Despacho

El Título V, Capítulo XI del C.P.A.C.A. se ocupó de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229³ que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

A su turno el artículo 231 del CPACA define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos.

De la norma transcrita, el Consejo de Estado ha concluido que para la procedencia de la medida cautelar, se deben acreditar los siguientes requisitos *“i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acrediten, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.”*⁴

³ **ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, 26 de agosto de 2016, Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00272-00 Actor: FEDERICO GUARÍN BORDA, VALERIA GUARÍN BORDA, MARÍA CAMILA GUARÍN BORDA.

Así las cosas, para el estudio de la procedencia de esta medida cautelar se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.⁵

En este orden de ideas, en este análisis inicial o aprehensión sumaria y preliminar se consideró por esta Magistratura que de la confrontación del acto acusado con las normas invocadas como vulneradas no se lograba advertir la ilegalidad enrostrada en la demanda y para ello hubo lugar de acudir a la interpretación constitucional y el alcance que le ha dado el Máximo órgano contencioso al tema de la inmunidad de jurisdicción concluyendo que no se aplica cuando el Órgano de Derecho Público Internacional realiza actos que no son propios del objeto para el cual fue creado y por tanto, al considerar que el Convenio 03 y el Contrato de Obra 01 no guardan relación directa con las finalidades del Convenio Andrés Bello, se coligió que a la demandante si le es aplicable la normatividad interna.

Aduce el recurrente que la construcción de infraestructura destinada a la recreación y el deporte –objeto del contrato de obra 01, es componente intrínseco del derecho a la educación y cultura y por tanto, en el marco del proyecto la SECAB actuó en cumplimiento de su finalidad y propósitos.

En el contexto de la discusión que se suscita, palmario se advierte que no resulta procedente en este estado primigenio del proceso el decreto de la medida cautelar solicitada por cuanto de la confrontación del acto demandado con las normas que se aduce como vulneradas no surge tal violación pues como se observó con rigor jurídico el operador judicial al momento de estudiar la medida concluyó preliminarmente que en el caso concreto no era posible dar aplicación a la inmunidad invocada en tanto que el convenio 03 y el contrato de obra 01 no guardan relación directa con la finalidad del Convenio Andrés Bello, escapando el marco de la finalidad para la cual fue creada la organización demandante.

Para mayor consolidación de la tesis del auto recurrido resulta menester citar el siguiente aparte jurisprudencial del Conejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 04 de junio de 2018, expediente 25000-23-15-000-2004-01141-01(33776) demandante Procuraduría General de la Nación contra el Congreso de la Republica y otro:

⁵ *Ibidem*.

“Con base en la anterior jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera, considera esta Subsección que el objeto del Convenio de Cooperación⁶ celebrado entre el Congreso de la República y la OEI, no guarda una relación directa con las finalidades de dicha Organización⁷ relacionadas con los servicios de promoción y

⁶ **“OBJETO-** Por el presente Convenio de cooperación las partes desarrollaran el proyecto de MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. en lo relacionado con las siguientes actividades:

“1. Realizar una revisión integral de la normativa parlamentaria colombiana que propicie la actualización de la estructura y funcionamiento del congreso de la república,

“2. Poner en funcionamiento la nueva organización y cotidianización de las nuevas reglas y procedimientos de legislación y control. los trámites a seguir, la combinación del desarrollo de instrumentos de programación y de planificación de las actividades y un modelo de debate apto para mejorar el contenido de las propuestas.

“3. Establecer un sistema interno de asesoría técnica especializada para los órganos de las cámaras y en particular para las comisiones legislativas.

“4. Organizar la administración parlamentaria y el régimen de su personal, con subordinación jerárquica a los órganos de dirección del congreso y bajo los criterios de profesionalidad, neutralidad política, preparación especializada y responsabilidad burocrática.

“5. Dotar a ambas cámaras y a sus miembros de los medios materiales que permitan cubrir los objetivos anteriores, utilizando para ello los adelantos tecnológicos e informáticos modernos, combinados con los sistemas tradicionales de documentación, biblioteca y archivo, ordenados y gestionados eficientemente, con personal capacitado y con acceso a sistemas de información relevante en forma automatizada.

“6. Formular e implementar una estrategia de difusión del trabajo parlamentario que aumente la transparencia en su relación con la sociedad civil y que redunde a favor de su imagen ante la opinión pública”. –folios 56 y 57 cuaderno No.1-

⁷ Ley 30 de 1989. “Artículo 2. Los fines generales y específicos de la OEI son los siguientes: 1. Fines generales: a) Contribuir a fortalecer el conocimiento, la comprensión mutua, la integración, la solidaridad y la paz entre los pueblos iberoamericanos a través de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura. b) Colaborar con los Estados Miembros en la acción tendente a que los sistemas educativos cumplan el triple cometido siguiente: Humanista, desarrollando la formación ética, integral y armónica de las nuevas generaciones; social y de democratización, asegurando la igualdad de oportunidades educativas; y productivo, preparando para la vida del trabajo. c) Promover y cooperar con los Estados Miembros en las actividades orientadas a la elevación de los niveles educativo, científico, tecnológico y cultural. d) Fomentar la educación como alternativa válida y viable para la construcción de la paz, mediante la preparación del ser humano para el ejercicio responsable de la libertad, la solidaridad, la defensa de los derechos humanos y los cambios que posibiliten una sociedad más justa para Iberoamérica. e) Estimular y sugerir medidas encaminadas al logro de la aspiración de los pueblos iberoamericanos para su integración educativa, cultural, científica y tecnológica. f) Promover la vinculación de los planes de educación, ciencia, tecnología y cultura con los demás planes de desarrollo, entendido éste al servicio del hombre y procurando la distribución equitativa de sus productos. g) Promover y realizar programas de cooperación horizontal entre los Estados Miembros y de éstos con los Estados e Instituciones de otras regiones. h) Cooperar con los Estados Miembros para que se asegure la inserción del proceso educativo en el contexto históricocultural de los pueblos iberoamericanos, respetando la identidad común y la pluralidad cultural de la comunidad iberoamericana, de gran variedad y riqueza. i) Contribuir a la difusión de las lenguas españolas y portuguesa y al perfeccionamiento de los métodos y técnicas de su enseñanza, así como a su conservación y preservación en las minorías culturales residentes en otros países. Promover, al mismo tiempo, la educación bilingüe para preservar la identidad cultural de los pueblos de Iberoamérica, expresada en el plurilingüismo de su cultura. j) Colaborar estrecha y coordinadamente con los organismos gubernamentales que se ocupan de educación, ciencia, tecnología y cultura y promover la cooperación horizontal de los países iberoamericanos en esos mismos campos. 2. Fines específicos: a) Fomentar el intercambio educativo, científico, tecnológico y cultural, y difundir en todos los países iberoamericanos las experiencias y resultados logrados en cada uno de ellos. b) Fortalecer los servicios de información y documentación sobre el desarrollo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en los países iberoamericanos. c) Orientar y asesorar a las personas y a los organismos interesados en las cuestiones culturales, educativas, científicas y tecnológicas. d) Difundir los principios y recomendaciones aprobados por las Asambleas Generales de la OEI y promover su realización efectiva. e) Convocar y organizar congresos, conferencias, seminarios y demás reuniones, sobre temas educativos, científicos, tecnológicos y culturales y participar en aquéllas a las que fuera invitada, procurando su planificación armonizada con otros eventos de igual naturaleza. f) Colaborar en la preparación de textos y de material de enseñanza y en la formación de criterios didácticos ajustados al espíritu y a la realidad de los pueblos iberoamericanos. g) Cooperar con los Ministerios de Educación de los países iberoamericanos en la realización de sus planes educativos, científicotecnológicos y culturales, y colaborar especialmente en el perfeccionamiento y coordinación de sus servicios técnicos. h) Promover la coordinación de los países iberoamericanos en el seno de las Organizaciones Internacionales de carácter educativo, científico, tecnológico y cultural, a fin de que su cooperación en ellas sea eficaz y útil, tanto en el orden nacional como en el plano internacional. i) Promover la creación y coordinación de organizaciones, asociaciones, uniones y demás tipos de entidades nacionales, regionales o internacionales, relacionadas con los distintos grados de enseñanza y con los diversos aspectos de la vida educativa, científica o cultural de los países iberoamericanos, que podrán constituirse como entidades independientes o asociadas. j) Conceder el carácter de Entidad Asociada a la OEI a instituciones educativas, científicas, tecnológicas y culturales. k) Crear centros especializados, fundar institutos, establecimientos y demás entidades y organismos de investigación, documentación, intercambio, información y difusión en materia educativa, científica, tecnológica y cultural, y los servicios descentralizados que exija el cumplimiento de sus fines o la ejecución de su programa de actividades. l) Fomentar el intercambio de personas en el campo educativo, científico, tecnológico y cultural, así como establecer mecanismos de apoyo adecuados para ello. m) Estimular y apoyar la investigación científica y tecnológica, especialmente cuando se relacione con las prioridades nacionales de desarrollo integral. n) Estimular la creación intelectual y artística, el intercambio de bienes culturales y las relaciones recíprocas entre las distintas regiones culturales iberoamericanas. o) Fomentar la educación para la paz y la comprensión internacional y difundir las raíces históricas y culturales de la Comunidad Iberoamericana, tanto dentro como fuera de ella. p) Cooperar con otros Organismos Internacionales para lograr una mayor eficacia en el diseño y realización de los programas educativos, científicos, tecnológicos y culturales, en función de las necesidades de los Estados Miembros. q) Promover el fortalecimiento de una conciencia económica y productiva en nuestros pueblos, a través de una formación adecuada en todos los niveles y modalidades del sistema educativo”.

cooperación de actividades orientadas a la educación, científicas, tecnológicas y culturales de los Estados miembros, por lo que es factible concluir que la cláusula de inmunidad de jurisdicción que ampara a la OEI, no puede extenderse al específico evento que ahora tiene oportunidad de estudiar la Sala, comoquiera que la controversia que se planteó ante esta jurisdicción es ajena a la finalidad intrínseca del órgano de derecho internacional.

En efecto, aplicar al asunto de la referencia la inmunidad de jurisdicción supondría reconocer la misma de manera absoluta, concretándose el criterio subjetivo que, de acuerdo a la jurisprudencia transcrita, no es aceptada por la Sala de la Sección, resultando inconveniente para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia al aceptar que *“la simple verificación de la existencia de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional conduzca indefectiblemente a la exclusión del poder jurisdiccional interno, sin razonamiento jurídico válido”*⁸.

Ahora bien, atendiendo los lineamientos expuestos por la Sala en la providencia citada, también es posible arribar a la anterior conclusión si se tiene en cuenta que los dineros destinados para la ejecución del Contrato celebrado con la OEI eran del Estado colombiano. Al respecto, sobre este tópico, se señaló:

“... La simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su co-contratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio *—pacta sunt servanda—* en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo, afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación comercial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligatorio del negocio, el organismo internacional debe someterse al derecho interno y a la jurisdicción interna.⁹ Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida”.

Con fundamento en lo anterior, no se repone el auto de fecha 20 de enero de 2018 que negó la medida cautelar de suspender provisionalmente los actos administrativos demandados.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: No reponer el auto del 20 de enero de 2018, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Reconózcase personería a las abogadas Paula Andrea Murillo identificada con la cédula de ciudadanía n.º 40.446.745 de Granada y tarjeta profesional n.º

⁸ *Ibidem*.

⁹ A este respecto resultan ilustrativas las razones esgrimidas por la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de la norma contenida en el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Sentencia C-249 de 2004.

135.921 del C.S.J., a fin de que represente los intereses del Municipio de Villavicencio en el proceso de la referencia en los términos y para los fines del poder conferido, y a Sara Milena Hernández Montero identificada con la cédula de ciudadanía n.º 30.082.450 de Villavicencio y tarjeta profesional n.º 216.120 del C.S.J., a fin de que represente los intereses de la Contraloría Municipal de Villavicencio en el proceso de la referencia en los términos y para los fines del poder conferido.

TERCERO: Se aceptan las renunciaciones de poder presentadas por las abogadas Paula Andrea Murillo Parra como apoderada del Municipio de Villavicencio y Sara Milena Hernández Montero como apoderada de la Contraloría Municipal de Villavicencio, por cumplir con lo establecido en el inciso 4º del artículo 76 del C.G.P.

CUARTO: Reconózcase personería a los abogados Manuel Arnulfo Ladino identificado con la cédula de ciudadanía n.º 17.415.845 de Acacias y tarjeta profesional n.º 118.699 del C.S.J., a fin de que represente los intereses del Municipio de Villavicencio en el proceso de la referencia en los términos y para los fines del poder conferido, y a Alfonso Zamudio Garibello identificado con la cédula de Ciudadanía n.º 79.200.458 de Soacha y tarjeta profesional n.º 47.838 del C.S.J., a fin de que represente los intereses de la Contraloría Municipal de Villavicencio en el proceso de la referencia en los términos y para los fines del poder conferido.

Notifíquese y Cúmplase.



NILCE BONILLA ESCOBAR

Magistrada