



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2.013).

**Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

### **I. MOTIVO DE DECISIÓN**

Vista la nota secretarial que antecede y como quiera que mediante auto de fecha 30 de abril de 2013, la Sala Plena en sesión del 29 de abril de 2013 al resolver el conflicto de competencia suscitado en el trámite de la referencia, resolvió que le corresponde el conocimiento del proceso al H. Magistrado MOISÉS RODRÍGUEZ PERÉZ, se procederá avocarlo.

### **I.I. ANTECEDENTES**

El día 27 de febrero de 2007, ante la Oficina Judicial se presentó demanda en acción popular por parte del señor JAVIER DONADO

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

2

VERGARA, en contra del Municipio de Sincelejo-Instituto Nacional de Vías "INVIAS", con el fin se protegieran sus derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización de defensa de los bienes de uso público; la seguridad y salubridad pública; la seguridad, prevención de desastres técnicamente previsibles, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbano.

En providencia del día 12 de marzo de 2007, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, admitió la presente demanda, disponiendo las respectivas notificaciones, avisos y correr traslado al demandado por el término de diez (10) días.

Mediante proveído del dieciséis (16) de octubre de 2009, se resolvió remitir el expediente al Juzgado Cuarto Administrativo, para seguir conociendo de la presente acción, por razones de impedimento, para lo cual mediante providencia de fecha 30 de octubre de 2009, aceptó aquella manifestación, y asumió el asunto.

Por auto de fecha 26 de febrero de 2013, se resolvió vincular a la Agencia Nacional de infraestructura y declarar la incompetencia del Juzgado Administrativo para conocer de la presente acción, por considerar que el accionado, es un ente de orden nacional y según lo dispuesto en el artículo 132 del C.C.A. numeral 14, adicionado por la ley 1395 de 2010, son los Tribunales Administrativos, quienes conocen en primera instancia de las acciones populares y de cumplimiento, que se interpongan contra entidades del nivel nacional.

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

3

Así las cosas, se ordenó la remisión del presente expediente por conducto de la Oficina Judicial al Tribunal Administrativo de Sucre, correspondiendo en su momento a la Dr. Silvia Rosa Escudero, quien dando aplicación a lo estipulado en el artículo 304 de la ley 1437 de 2011, ordenó ser devuelto a la oficina judicial para que fuera repartido entre los despachos que se encuentran en el sistema oral.

Bajo esa orden, el día 15 de abril de la presente anualidad, correspondió por reparto a este despacho conocer del asunto, ordenando el día 17 de abril de 2013, ser remitido a la presidencia de esta colegiatura para que su Sala Plena definiera lo de la competencia, definiéndose la misma para el despacho que hoy preside.

## II. CONSIDERACIONES

Procederá el despacho a remitir al Juzgado 4º Administrativo con funciones en el sistema escritural, el asunto de la referencia para que continúe con su trámite, por ser competente para ello.

En efecto, el caso que allí se estudia, fue promovido por el señor, JAVIER DONADO VERGARA, en contra del Municipio de Sincelejo y el Instituto Nacional de Vías "INVIAS", presentado en la Oficina Judicial el 28 de febrero de 2008; correspondiendo su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo de este Circuito, quien admitió el 12 de marzo de esa anualidad.

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

4

Para definir el porqué de la permanencia de la competencia en aquel despacho, se volverá por pedagogía sobre lo que es: (i) la perpetuatio Jurisdictionis; (ii) la ley en el tiempo; y (iii) el caso en concreto.

## **2.1.- Definición de Perpetuatio Jurisdictionis.**

El principio de la perpetuatio jurisdictionis es aquella, en virtud del cual, por regla general, la posterior alteración de los factores o circunstancias que determinaron en su momento la competencia del juez, no la extinguen; ello, cabalmente, para evitar los irremediables perjuicios que sufrirían los litigantes, derivados de las innumerables e imprevisibles mutaciones de competencia que de otro modo ocurrirían.

Por consiguiente, una vez establecida la competencia, atendiendo para tal efecto, en principio, las atestaciones de la demanda (que deben plasmarse observando los principios de lealtad y buena fe procesal), las ulteriores alteraciones de las circunstancias que determinaron no extinguen la competencia del juez que aprehendió el conocimiento del asunto<sup>1</sup>.

Sobre ese mismo la H. Corte Constitucional ha direccionado:

---

<sup>1</sup> Lo anterior fue tomado del "Diccionario Jurídico Colombiano", con enfoque en la legislación nacional, página 356, Luís Fernando Bohórquez Botero; Jorge Iván Bohórquez Botero; Año 2005. Puede también consultarse la sentencia 025 de 2000, de la H. Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, M.P. Jorge Antonio Castillo Rugeles.

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

5

“El principio de *perpetuatio jurisdictionis*<sup>2</sup>. Valga recordar que este principio no permite que una vez avocado el conocimiento de una demanda, la competencia sea alterada en primera o en segunda instancia, en tanto que al presentarse dicha alteración, se pondría en peligro la inmediatez que debe tener la acción de tutela en la protección de los derechos fundamentales (art. 86 C.P.)<sup>3</sup>”.

Y una vez más precisó:

“La Corte ha dicho que a pesar de que frente a normas que han salido del ordenamiento jurídico, ya sea por haber sido derogadas o porque, como ocurre en el caso de los decretos legislativos dictados al amparo de un estado de excepción declarado inconstitucional, mantiene su competencia por aplicación del principio *perpetuatio jurisdictionis*, con el fin de asegurar la primacía de la Constitución frente a normas que a pesar de que salgan del ordenamiento continúan produciendo efectos inconstitucionales, y (ii) para establecer un precedente que obligue al Congreso y al Ejecutivo en el futuro. Sobre este principio aplicado a normas derogadas, o que han perdido vigencia, la Corte dijo lo siguiente en la sentencia C-992 de 2001:

*“Así, estima la Corte que para garantizar el acceso a la justicia constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo, en desarrollo del principio de la perpetuatio jurisdictionis, cuando, no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad y pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional.”<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> Sobre la aplicación de este principio en materia de colisiones de competencia pueden estudiarse entre otros los Autos 080, 124 de 2004, 213, 262 de 2005, 036, 127, 157, 260 y 294 de 2006.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, M.P. Alexei Julio Estrada; Auto 225 de 3 de octubre de 2012.

<sup>4</sup> C-992 de 2001, (MP. Rodrigo Escobar Gil).

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

6

Este principio es aplicable también al caso de los decretos de desarrollo dictados al amparo de un estado de excepción. A pesar de la declaratoria de inexecutable del decreto declaratorio y la subsecuente inexecutable de todas las medidas adoptadas bajo su duración, y por lo mismo a la pérdida de vigencia de las mismas, tales normas pueden seguir produciendo efectos por la forma como han sido diseñadas, perpetuando una situación inconstitucional hacia el futuro”.

## 2.2.- La Ley en el tiempo

Se presenta el fenómeno de la retrospectividad de las normas de derecho, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición.

Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional<sup>5</sup> como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados; a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias, así como lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad.

Así, la H. Corte Constitucional, ha concluido, que (i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-110 de febrero 22 de 2011; M. P. Luís Ernesto Vargas Silva.

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

7

ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aun no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados<sup>6</sup>.

Uno de los principios más elementales que rigen la aplicación de la ley es su irretroactividad, que significa que esta no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo; sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia No. C-549/93 ha expresado lo siguiente:

“(...)

### **3 Naturaleza jurídica del principio de irretroactividad de la ley**

Desde los canonistas antiguos -V.gr. Pedro Lombardo-, se consideraba que, para que una ley fuese retroactiva, debía tener unas razones muy especiales que ameritaran tal efecto extraordinario. Los

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-110 de febrero 22 de 2011; M. P. Luís Ernesto Vargas Silva.

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

8

estudiosos del derecho canónico estimaban la irretroactividad como derecho divino, al paso que la retroactividad era de derecho humano.

La irretroactividad nace en el derecho romano y se extiende luego por el mundo, convirtiéndose en un principio de aplicación de la ley aceptado universalmente; es decir, válido en todos los tiempos y en todos los lugares.

Hay que plantearse tres interrogantes acerca de la irretroactividad de la ley: en primer lugar, cuál es su fundamento; en segundo lugar, cuál es su esencia y, en tercer lugar, cuál es su finalidad. Así puede darse un concepto nítido sobre la naturaleza jurídica del principio de irretroactividad.

### **3.1 Fundamento de la irretroactividad**

El fundamento es la base sobre la cual se asienta o estriba una realidad, y cuando se pregunta cuál es la base que funda la realidad jurídica del principio de irretroactividad, se observa que es la necesidad de dar estabilidad al ordenamiento jurídico. Porque sin el mencionado principio se presentan confusiones sobre la oportunidad de regulación, de suerte que en muchas ocasiones con una conveniencia presente se regulaba una situación pasada, que resultaba exorbitante al sentido de la justicia, por falta de adecuación entre el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.

“En general –escribe Valencia Zea–, el efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas. Además especialmente cuando se trata de la reglamentación de toda una institución jurídica, existe verdadera imposibilidad para regular el efecto retroactivo”. A. VALENCIA ZEA. Derecho Civil. Tomo I. Bogotá, Temis, 1989. p. 184.

(...).

Igualmente, la seguridad jurídica es requisito para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la



EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

9

consecuencia jurídica, obviamente no pueden los destinatarios de la ley estar gozando del derecho a la seguridad. La incertidumbre ante la actuación del Estado impide la seguridad debida a cada uno de los asociados.

### **3.3 La finalidad de la irretroactividad**

Es el sentido teleológico del principio, es decir, el para qué existe. La respuesta es para dar seguridad al ordenamiento jurídico. Al respecto son pertinentes las anotaciones que trae Juan José Soler en la Enciclopedia Jurídica Omeba:

“La irretroactividad de la ley es una medida técnica escogida para dar seguridad al ordenamiento jurídico. Su zona ontológica no está, pues, en la filosofía jurídica sino en la jurisprudencia o ciencia del derecho (...). La irretroactividad es dentro de la técnica jurídica, un principio de aplicación más que de interpretación previa. La interpretación y la aplicación son operaciones de tracto sucesivo (...). Un error corriente que conviene disipar, es el de considerar a la irretroactividad como un principio que solo sirve al interés privado. Esto explica su inclusión en casi todas las constituciones del mundo entre las garantías y derechos individuales. Pero sin negar su importancia en el Derecho Privado, resalta su trascendencia en el derecho público. Sirve al individuo pero también a la colectividad, acaso en mayor grado, porque tiende a dar firmeza al ordenamiento jurídico, que es de carácter social.”.

### **2.3.- Caso en Concreto**

El artículo 16 de la ley 472 de 1998, respecto a la competencia en las acciones Populares prescribió:

“De las acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito. (...)”

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

10

De allí que, el 28 de febrero de 2007, por Acta Individual de Reparto, secuencia 574, le correspondió al Juzgado Tercero Administrativo asumir el conocimiento.

El 12 de marzo de esa misma anualidad se admitió dicha acción, ordenando la notificación a los accionados e interesados, surtiéndose dicho trámite; por oficio N° JA03-01081-09, del 16 de octubre de 2009, se remite el expediente al despacho del Juez que seguía en turno, doctor NUMA RAFAEL ORTIZ FERNÁNDEZ, con la manifestación impeditiva del H. Juez conductor; CÉSAR GÓMEZ CÁRDENAS; expresión que fue aceptada por auto de 30 de octubre de 2009.

El 12 de julio de 2010, entró en vigencia la Ley 1395, la cual en su artículo 57, adicionó un numeral al artículo 132 al Código Contencioso Administrativo, atingente a la competencia de los tribunales administrativos, así:

“14. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional”

En el artículo 58 ibídem, se modificó el numeral 10 del artículo 134B Código Contencioso Administrativo, así:

“Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

10. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal”

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

11

Como se observa la ley 1395/10, varió la competencia de las acciones populares, correspondiendo a los Tribunales Administrativos avocar el conocimiento respecto de las que se interpongan contra entidades del orden nacional; de allí que todas las demandas que se incoaran desde el 12 de julio de 2010 en adelante, donde interviniera una entidad del orden nacional, será competencia de dichos cuerpos colegiados; no así con las que se tramitaban con anterioridad.

Ahora, en los asuntos que venían conociendo los juzgados administrativos en donde participara una entidad de tal categoría, bajo el principio de la perpetuatio jurisdictionis, la prohibición de la irretroactividad de la ley, su competencia persistía, dado que con el cambio de norma no puede variar la competencia, ya que dicha norma rigen hacia futuro y no tiene efectos hacia el pasado.

Entonces, siendo que desde los inicios de la demanda se encontraba como parte demandada INVIAS, que es una entidad del orden nacional; si en gracia de discusión se aceptara el argumento del juzgado remisor, este asunto debió ser remitido una vez entró en vigencia la Ley 1395; esto es, el 12 de julio de 2010, y no, al cabo de casi tres (3) años después; sin embargo, el juzgado siguió con el conocimiento hasta el punto de vincular a la Agencia Nacional de Infraestructura, antes INCO, como tercero interesado en las resultas del proceso.

Pues bien, frente a las intervenciones procesales, el artículo 52 del Código de Procedimiento Civil, prevé:

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

12

“Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial, a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.

(...)

Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente”.

De allí que si el Juzgado Cuarto Administrativo Permanente, estimó procedente llamar a la Agencia Nacional de Infraestructura, antes INCO, como interesado, dicha convocatoria no tiene la virtualidad de cambiarle la competencia a ese despacho, debiendo proseguirlo hasta su culminación.

Así las cosas, se remitirá el expediente al Juzgado antes citado para que continúe con el trámite de este asunto.

Por lo expuesto, se

### **DISPONE**

1.- Remitir el presente asunto al Juzgado Cuarto Administrativo Permanente, para que continúe con el conocimiento del asunto hasta su fulminación.

EXPEDIENTE: 70001 23 33 000 2013-00093-00  
ACTOR: JAVIER DONADO VERGARA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO-INSTITUTO  
NACIONAL DE VÍAS "INVIAS"  
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

13

2.- Ejecutoriada esta providencia, vuelva al despacho para lo que corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado