

SECRETARÍA: Sincelejo, siete (07) de diciembre de dos mil veintiuno (2021). Señor Juez, le informo que se encuentra vencido el término del traslado de la solicitud de la medida cautelar solicitada por la parte actora. Lo paso al Despacho para lo que en derecho corresponda. Sírvase proveer.


ALFONSO PADRÓN ARROYO
Secretario



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO - SUCRE

Sincelejo, siete (07) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN N° 70001-33-33-008-2020-00206-00
DEMANDANTE: TONIO FRANCISCO OLMOS NAVAS (ALCALDE MUNICIPAL DE MORRA-SUCRE) DEMANDADO: MARLEY DEL CARMEN DE ÁVILA MEZA**

1. ANTECEDENTES

En el libelo demandatorio¹, la parte actora solicitó como medida cautelar la siguiente:

“Con fundamentos en los artículos 229 de la Ley 1437 de 2011 y siguientes, hago la solicitud de suspensión provisional de las Resoluciones No. 357, para ello se debe realizar la respectiva confrontación de las normas violadas y el acto acusado, así:

NORMATIVIDAD VIOLADA	ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS
De acuerdo con el precepto constitucional contenido en el artículo 313 de la Constitución Política, numeral tercero (3°), corresponde a los Concejos Municipales: “... 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. ...”	En los actos administrativos acusados se lee: “El Alcalde del Municipio de Morroa-Sucre, Dr. Rafael Francisco Mogollón Gonzales, mayor de edad, identificado con la cedula de ciudadanía número 1.100.622.1116, expedida en Morroa en

¹ 01 Demanda, págs. 6-8.

<p>A su vez, la Ley 1551 de 2012, en su artículo 18, numeral 3°, Parágrafo 4, establece:</p> <p>Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:</p> <p>Artículo 32. <i>Atribuciones.</i> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.</p> <p>3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo</p>	<p>calidad de Alcalde Encargado, tal como consta en el Decreto Número 0413 de fecha 04 de julio de 2019 y en representación del ente territorial, identificado éste con Nit. No. 892201296-2, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 58 de la ley 91 de 1989, 95 de la ley 388 de 1997, 2° de la ley 1001 de 2005, Artículos 2 y 3 del Decreto 4825 de 2001, artículo 2.1.2.2.1.3 de Decreto 1077 de 2015, Acuerdo Municipal No.</p>
--	--

<p>Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.</p> <p>(...)”</p> <p>Según la Real Academia Española “RAE” la palabra ENAJENAR, significa vender o ceder la propiedad de algo u otros derechos:”.</p>	<p>010 de Agosto 13 de 2008 y demás normas concordantes.”</p>
--	--

De la simple lectura de las normas violadas, se puede inferir que los Alcaldes Municipales, para poder ejercer la facultad de enajenar bienes inmuebles ya sea venderlos o cederlos, necesita como requisitos sinequanon, facultades expresa de los Concejos Municipales, de igual manera si observamos los fundamentos de los actos acusados, estos citan como sustento el Acuerdo 010 de agosto 13 de 2008, el cual se encontraba derogado expresamente por el artículo 006 de 09 de septiembre de 2017, cuando este dice “ARTICULO CUARTO: Deróguese todas las normas que contraríen este proyecto de acuerdo, en especial el acuerdo Municipal 008 de 2006, “Por medio del

cual se faculta al alcalde municipal de Morroa – Sucre para enajenar lotes de propiedad del Municipio ubicados en área urbana y rural del Municipio de Morroa”.

De la misma manera, la última autorización hecha por el Concejo Municipal de Morroa en materia de enajenación, legalización y formalización de bienes de propiedad del Municipio de Morroa – Sucre, data del año 2017 y con una vigencia hasta el día 30 de Junio del año 2018 (Acuerdo No 006 de 2017).

Por lo brevemente expuesto, salta a la vista que el Alcalde encargado se extralimito en sus funciones, y actuó sin competencia para ceder dichos bienes a título gratuito del Municipio en favor de terceros.”

De la medida cautelar solicitada se corrió traslado a la parte demandada mediante auto de 7 de mayo de 2021², notificado a la demandada el 29 de septiembre de 2021.³

La demandada no se pronunció sobre la medida cautelar.

Por lo tanto, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar referida.

2. CONSIDERACIONES

El Capítulo XI, del Título V de la segunda parte del C.P.A.C.A., establece el procedimiento y los requisitos para el estudio y decreto de las medidas cautelares.

Se tiene que las medidas cautelares que se decreten estarán encaminadas a proteger y garantizar de forma provisional, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; medidas que podrán ser de tipo preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y estar relacionadas directamente con las pretensiones de la demanda.

Así mismo, para su decreto se deberá cumplir con lo consagrado en el artículo 231 del C.P.A.C.A., el cual establece que 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”.*

Sobre el particular, es pertinente acotar que el Consejo de Estado ha considerado:

“La Ley 1437 de 2011, (CPACA) incluye los tipos de cautelas y los requisitos para decretarlas recogidos en las legislaciones de los distintos países de la Unión Europea, esto es, las cautelas positivas y las negativas y los tres requisitos para su decreto:

- i) Apariencia de buen derecho (fumus bonis iuris), que exige un examen preliminar que no constituye prejuzgamiento bien respecto de la legalidad del acto (cautela suspensiva o negativa), bien respecto de la titularidad del derecho subjetivo que sustenta las pretensiones;*
- ii) Urgencia (periculum in mora). El juez determinará en cada caso si la duración del proceso puede tornar ineficaz un eventual fallo estimatorio de las pretensiones de la demanda, y*

² 07AutoCorreTrasladoMedidaCautelar.

³ 10ConstanciaNotificacionPersonal.

iii) *Ponderación de intereses en conflicto, esto es, identificar las ventajas, para el interés general y los inconvenientes, para el derecho del demandante derivados de la denegación de la medida cautelar, versus, las ventajas para el derecho del demandante y los inconvenientes para el interés general, al otorgar la medida cautelar.*⁴

A efectos de decidir sobre el decreto de la medida cautelar deprecada, este Despacho tiene el deber de analizar las pruebas aportadas con la solicitud de la medida cautelar y, en lo tocante, es preciso señalar que el Consejo de Estado ha considerado reiteradas veces:

“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2°) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1°) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2°) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera manifiesta, apreciada por confrontación directa con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones “manifiesta” y “confrontación directa” contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer “prima facie”, esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2° inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”⁵

Descendiendo al caso concreto, advierte el Despacho que se pretende la nulidad de la Resolución No. 357 de fecha 31 de diciembre de 2019, proferida por el Alcalde Encargado de Morroa – Sucre, señor Rafael Francisco Mogollón González, mediante la cual se cedió a título gratuito un bien inmueble del municipio de Morroa (Sucre) a la demandada Marley del Carmen Ávila Meza.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, providencia 21 de mayo de 2014, Rad. No. 110010324000201300534 00, Actor: Enrique Alfredo Daza Gamba contra el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 13 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación No. 11001-03-28- 000-2012-00042-00. Actor: Johan Steed Ortiz Fernández. Demandado: Representantes de los egresados ante el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana.

Al solicitar la medida cautelar, la parte actora señala como normas infringidas el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política y el parágrafo 4 numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012⁶, 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 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. 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. (...)

Parágrafo 4°. 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.”*

En tal sentido, sostiene que los alcaldes municipales deben estar facultados expresamente por el Concejo Municipal para vender o ceder bienes inmuebles; en el caso concreto, en el acto demandado se citan como sustento el Acuerdo 010 de agosto 13 de 2008, el cual se encontraba derogado expresamente por el Acuerdo 006 de 09 de septiembre de 2017, el cual dispuso:

“ARTICULO CUARTO: Deróguese todas las normas que contraríen este proyecto de acuerdo, en especial el acuerdo Municipal 008 de 2006, “Por medio del cual se faculta al alcalde municipal de Morroa – Sucre para enajenar lotes de propiedad del Municipio ubicados en área urbana y rural del Municipio de Morroa”.

Arguye, además, que la última autorización hecha por el Concejo Municipal de Morroa en materia de enajenación, legalización y formalización de bienes de propiedad del Municipio de Morroa – Sucre, data del año 2017 y con vigencia hasta el día 30 de Junio del año 2018 (Acuerdo No 006 de 2017). De modo, que el Alcalde encargado se extralimitó en sus funciones y actuó sin competencia para ceder, a título gratuito, bienes inmuebles del Municipio a favor de terceros.

Al confrontar las normas antes señaladas con el acto administrativo demandado, el Despacho advierte que fue expedido con base en el Acuerdo No. 010 de 13 de agosto de 2008,⁷ mediante el cual el Concejo Municipal de Morroa (Sucre) expresamente confirió facultades al alcalde municipal de Morroa (Sucre) para enajenar, comprar o vender lotes de propiedad del ente territorial, estableciendo:

“Artículo primero: Facultar al alcalde municipal de Morroa – Sucre para enajenar, comprar o vender lotes de propiedad del municipio ubicados en la zona urbana y rural.”

⁶ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

⁷ 01 Demanda, pág.27-31.

Cabe señalar, que posteriormente al Acuerdo No. 010 de 13 de agosto de 2008, el Concejo Municipal de Morroa (Sucre) expidió el Acuerdo 006 de 09 de septiembre de 2017⁸, disponiendo:

“Artículo primero: Otorgar facultades al alcalde municipal de Morroa – Sucre para legalizar y formalizar los bienes, urbanos y rurales de uso público, en concordancia con el programa de tierras y desarrollo rural USAID, a recibir donaciones o realizar compraventas para las titulaciones de los bienes de uso público suscribiéndolas como representante del Municipio.

Parágrafo: Las facultades otorgadas en el artículo primero, excluyen los bienes baldíos urbanos y rurales no ocupados ni habitados, ni los que se encuentran en las áreas de expansión de uso público (intercorregimentales, interveredales e intermunicipales), ni los predios destinados para programas de vivienda de interés social (lote de Las Marianas 2da etapa).

Artículo segundo: Otorgar facultades al alcalde municipal de Morroa – Sucre para que, en nombre del municipio de Morroa y con conformidad con la normatividad que regula los procesos de legalización de predios, para que transfiera a título gratuito mediante resolución administrativa previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, los bienes inmuebles urbanos de propiedad del municipio, ocupados por habitantes del municipio de Morroa, bienes baldíos urbanos ocupados por habitantes, siempre y cuando hayan sido ocupados sin justa tradición para vivienda antes del 30 de noviembre de 2001, y que no se trate de bienes fiscales destinados a la prestación de los servicios de salud, de educación o de uso deportivo y recreativo y que no se encuentren ubicados en zonas insalubres o represente un peligro para la población en los términos del artículo 5 de la Ley 2 de 1991, y la Ley 1001 de 2005, y sobre los bienes de uso público rurales y urbanos. (...)

Artículo cuarto: Deróguense todas las normas que contraríen este proyecto de acuerdo, en especial el acuerdo Municipal 008 de 2006, “Por medio del cual se faculta al alcalde municipal de Morroa – Sucre para enajenar lotes de propiedad del Municipio ubicados en área urbana y rural del Municipio de Morroa.

Artículo quinto. La autorización de que trata el artículo anterior tendrá vigencia a partir de la sanción del presente acuerdo por parte del Alcalde Municipal hasta 30 de junio de 2018.

El acuerdo No. 006 de 2017 fue sancionado el 13 de septiembre de 2017.⁹

Lo anterior, a *prima facie* conlleva a considerar que el Acuerdo No. 010 de 13 de agosto de 2008 fue derogado por la norma citada, ya que el nuevo acuerdo fue posterior y derogó tácitamente todas las disposiciones expedidas sobre la materia, situación que desconoce lo previsto el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política y el parágrafo 4 numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, ya que se cedió un inmueble con base en un acuerdo de autorización del Concejo Municipal sin vigencia.

Sin embargo, hay que tener presente que a través de la demandada Resolución No. 357 de fecha 31 de diciembre de 2019, se cedió a título gratuito un bien inmueble del municipio de Morroa (Sucre) a la demandada Marley del Carmen Ávila Meza, destinado para vivienda familiar y, por tanto, fue constituido como patrimonio de familia inembargable y con afectación a vivienda familiar, prohibiéndose la enajenación por parte de la beneficiaria por un término de 10 años; y en la parte considerativa se expone:

“Participan de la convocatoria los hogares que residan en el área urbana y rural del municipio de Morroa, los cuales deberán acreditar la residencia en el Municipio por mínimo cinco (5) años, que

⁸ 01 Demanda, pags.35-36.

⁹ 01 Demanda, pág.32.

no acrediten vivienda propia en el territorio nacional, cuyo puntaje el Sisben se encuentre por debajo de 41 puntos y de acuerdo a las variables de calificación establecidas.

(...)

Que el municipio de Morroa – Sucre es propietario de un lote de terreno, que cuenta con un área total de 105 m², ubicado en la Urbanización Las Marianas Municipio de Morroa, Departamento de Sucre, con nomenclatura C 8 A 9 C 04 cuya referencia catastral es la No. 0100000001180006000000000, adquirido mediante escritura pública número 382 de fecha 27 de mayo de 1999, otorgada por la Notaría Única de Corozal y escritura de loteo número 957 de fecha 26 de diciembre de 2000, expedida por la Notaría Única de Corozal, el lote adjudicado se encuentra identificado de la siguiente manera MANZANA B LOTE 11- con un área de CIENTO CINCO (105) METROS comprendido dentro de los siguientes linderos y medidas así: NORTE – con lote 10 de la misma manzana y mide (7.50) metros, ESTE – con la carrera 8 D y mide (14.00) metros; SUR – con la calle 8 y mide (7.50) metros; OESTE – con lote 12 de la misma manzana y mide (14.00) metros. Registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos de Corozal, bajo la matrícula inmobiliaria No. 342-20089.

Que el área antes mencionada, el municipio de Morroa cederá a título gratuito a la señora Marley del Carmen Ávila Meza (...), ya que cumple con todos los requisitos establecidos en la Ley 1001 de 2005, en la convocatoria pública...”

De igual forma, en el expediente obra formulario de inscripción para postulantes al subsidio de entrega de lotes¹⁰, suscrito por la demandada, en el que informa a los miembros de su hogar, el cual está conformado por dos hijas menores nacidas en los años 2012 y 2017; copia de los registros civiles de nacimiento de las menores de edad¹¹; consulta en el Sisben sobre la demandada, que arroja un puntaje de 11.81¹²; copia de certificado de residencia de la demandada¹³; copia de certificado de no propiedad proferido por la Superintendencia de Notariado y Registro, en el que consta que la demandada no tiene inmuebles¹⁴, y copia de declaración extrajudicial rendido por la demandada, manifestando ser madre soltera cabeza de hogar, sin propiedades y que no ha recibido subsidio de vivienda¹⁵.

De lo anterior, se desprende que la actora cumplía con los requisitos para ser beneficiaria de la cesión y, ante todo, que es una persona de escasos recursos, madre soltera cabeza de hogar, con hijas menores y sin vivienda, es decir, se trata de un sujeto de especial protección constitucional; de manera, que al ponderar los intereses en conflicto, este Despacho considera que son mayores las desventajas que las ventajas en caso de accederse a la suspensión provisional del acto censurado, puesto que hay de por medio una familia sin vivienda, de escasos recursos y con menores de edad.

Súmese, que la actora no puede enajenar el inmueble cedido por un término de diez años, por lo que no se afectaría la eficacia de un eventual fallo estimatorio de las pretensiones de la demanda.

¹⁰ 01Demanda, págs.42-43.

¹¹ 01Demanda, págs.45-47.

¹² 01Demanda, págs. 48-50.

¹³ 01Demanda, pág. 51.

¹⁴ 01Demanda, pág. 52.

¹⁵ 01Demanda, págs. 53-54.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN N° 70001-33-33-008-2020-00206-00
DEMANDANTE: TONIO FRANCISCO OLMOS NAVAS (ALCALDE MUNICIPAL DE MORRA-SUCRE)
DEMANDADO: MARLEY DEL CARMEN DE ÁVILA MEZA

Así las cosas, este Despacho Judicial no decretará la medida cautelar solicitada por la parte actora, precisándose que tal decisión no implica prejuzgamiento.

Por lo tanto, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo,

RESUELVE

PRIMERO. Niéguese la medida cautelar solicitada por la parte demandante, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JORGE LORDUY VILORIA

Juez
R.M.A.M.

Firmado Por:

Jorge Eliecer Lorduy Viloria

Juez

Juzgado Administrativo

008

Sincelejo - Sucre

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **cd1e8d2f536b1139d49a12fe752be5db2299f7f7dcaa74ad35c79a3c3f00c8a1**

Documento generado en 07/12/2021 11:56:07 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>