

**MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL - Noción. Definición. Concepto / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL - Fundamento / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL - Regulación normativa / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL - Requisitos para su procedencia**

La suspensión provisional es una medida cautelar que busca suspender los efectos jurídicos generados por la fuerza ejecutoria y ejecutiva que revisten al acto administrativo que se demanda, y tiene por objeto velar por la "protección de los derechos subjetivos o colectivos que se pueden ver conculcados con los efectos del acto o los actos administrativos cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona". A su vez, es una figura jurídica consagrada en el artículo 152 del C.C.A., en donde se establece que los requisitos para su procedencia -los cuales deben ser cumplidos estrictamente- son los siguientes: 1º) Que la medida se solicite y sustente expresamente en el mismo texto de la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida. 2º) Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud; 3º) Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado está causando o podría causar al actor. De conformidad con lo anterior, es menester la existencia manifiesta de la trasgresión del ordenamiento normativo superior por parte del acto administrativo demandado.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar autos de: 19 de febrero de 2004, exp. 260547; agosto 25 de 2005, exp. 23533; 15 de marzo de 2006, exp. 31447 y de mayo 11 de 2006, exp. 32356

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 152

**MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL - Escrito de solicitud. Requisitos**

[E]l demandante, en el escrito mediante el cual presente la petición de suspensión provisional, sea en la propia demanda o en escrito aparte, debe precisar e indicar de manera expresa las normas de rango superior que habrían resultado vulneradas con los actos demandados. Además, la jurisprudencia contencioso administrativa ha establecido que aparte de los requisitos previstos por el C.C.A., también es necesario que en el escrito de suspensión provisional se indiquen de manera expresa y de forma específica no solo las normas trasgredidas, sino que también se deben exponer las razones por las cuales el actor considera que dicha violación reviste carácter manifiesto. Si agotado el estudio de los requerimientos señalados, el juez concluye que no se han cumplido satisfactoriamente y que es necesario un estudio de fondo para esclarecer la legalidad del acto administrativo, es deber del mismo agotar el procedimiento pertinente y aplazar el pronunciamiento sobre la validez del acto demandado hasta el momento en que dicte sentencia. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto consultar auto de 19 de julio de 2010, exp. 38637

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 152

**CONVENIO INTERADMINISTRATIVO - Procedencia de la suspensión provisional contra acto administrativo que lo termina unilateralmente / MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL - Procedencia contra**

**acto administrativo que va en contra de criterios de igualdad entre las entidades públicas que hacen parte de la relación contractual**

[E]n el desarrollo de los convenios interadministrativos el uso de la facultad para terminar unilateralmente el contrato se encuentra vedada y que, dicha prohibición, se encuentra justificada en criterios de igualdad entre los sujetos que hacen parte de la relación contractual –entidades públicas-. (...) En la lógica planteada para el sub exámine, a juicio de la Sala, existe una manifiesta contravención legal entre el contenido de la resolución n.º 01210 de junio de 2011 y la normatividad invocada como disposiciones contravenidas, particularmente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 ya que, de la parte resolutive del acto administrativo –ver párrafo 1.3-, se advierte el uso de la potestad para terminar unilateralmente el contrato por parte de la entidad pública Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA, facultad que como ya se dijo, en atención a la naturaleza de la relación contractual desarrollada –interadministrativa-, no es posible legalmente ejercer. (...) De otro lado, se considera que toda vez que lo decidido por la entidad accionada en la resolución impugnada tiene un contenido eminentemente pecuniario –sanción- en contra de la parte ahora accionante, entonces resultaría lógico pensar que, como se expuso en la solicitud de la medida cautelar, la limitación presupuestal derivada de la suma de dinero retenida –ver nota pie al de página n.º 11- puede generar un entorpecimiento respecto de las funciones que desempeña la entidad, las cuales se circunscriben a la prestación del servicio público de acueducto en el departamento del Valle del Cauca. En virtud de lo anterior, serían plausibles los efectos nocivos que la ejecución de la resolución n.º 01210 de junio de 2011 está causando o podría causar a la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca S.A. E.S.P.-ACUAVALLE. (...) Así las cosas, en el entendido de que el actor cumplió con los requerimientos procesales mínimos -artículo 152 del C.C.A.- así como los sustanciales que se han indicado (supra párr. 19, 20), para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de la resolución n.º 01210 del 16 de junio de 2011, expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA, entonces se impone revocar el numeral 6 del auto proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira el 18 de abril de 2013 y, en su lugar, acceder a la solicitud presentada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 44001-23-31-000-2012-00059-01(47605)**

**Demandante: SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.P.**

**Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA-CORPOGUAJIRA**

## Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira el 18 de abril de 2013, mediante el cual, entre otras decisiones, se denegó la solicitud de suspensión provisional de la resolución n.º 01210 emitida el 16 de junio de 2011 por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA.

### ANTECEDENTES

1. El 23 de mayo de 2012, la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca S.A. E.S.P.-ACUAVALLE, mediante apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales contra la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA, con el fin de se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*1. Que son nulas las resoluciones No. 01210 del 16 de junio de 2011 "POR LA CUAL SE RECONOCE LA TERMINACIÓN IPSO JURE DE UN CONVENIO, SE ORDENA SU LIQUIDACIÓN Y SE DECLARA SU INCUMPLIMIENTO", y No. 01523 del 26 de agosto de 2011 "POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN" expedidas por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA.*

*2. Que es nulo el Auto No. 036 de 29 de septiembre de 2011 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EMBARGO Y SECUESTRO CONTRA LA SOCIEDAD ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.P. (SANCIÓN PENAL PECUNIARIA CONVENIO No. 008 DE 2008)"*

*3. Que igualmente son nulas las Cláusulas Décima Segunda y Décima Tercera del convenio interadministrativo No. 008 del 20 de junio de 2008, cuyo objeto es "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS PARA LOS DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SISTEMA DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN GENERAL DE AGUAS RESIDUALES EN LOS CORREGIMIENTOS DE SANTA ROSA DEL PULGAR, LA DUDA, LOS HORNITOS, MUNICIPIO DE DISTRACCIÓN, LOS PONDORES, CAÑAVERALES, LOS POZOS, EL TRABLAZO, CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, LA JUNTA GUAYACANAL, VILLA DEL RIO MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR, SAN PEDRO, CARRETALITO, POZO HONDO, PAPAYAL, OREGANAL, MUNICIPIO DE BARRANCAS, MAYABANGLOMA, MUNICIPIO DE FONSECA, CARRAIPIA, PARAGUACHON, MAJAYURA, MUNICIPIO DE*

*MAICAO”, celebrado entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA – CORPOGUAJIRA y la SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A E.S.P. – ACUAVALLE S.A E.S.P.*

*4. Ordenar la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo No. 008 del 20 de junio de 2008 celebrado entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA – CORPOGUAJIRA y la SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.P. – ACUAVALLE S.A. E.S.P.*

*(...) (f. 1-19, c. 1).*

1.1 A su vez, en el mismo escrito de la demanda, el apoderado de la parte actora solicitó la suspensión provisional de uno de los actos administrativos demandados –resolución n.º 01210 del 16 de junio 2011-. Para el efecto, arguyó que con su expedición se le causaron graves perjuicios económicos a Acuavalle S.A. E.S.P., los cuales eran indispensables para continuar con la prestación del servicio público de acueducto en el Valle del Cauca. También, dijo que el funcionario que profirió el acto carecía de competencia para el efecto. Literalmente sostuvo:

*En este caso en particular, se solicita la suspensión provisional por la incompetencia del funcionario que expidió los actos administrativos acusados y por el perjuicio que estos causan a Acuavalle S.A. E.S.P. puesto que, con base en ellos, se retuvieron sumas de dinero en cuantía aproximada a los Cuatro Mil Quinientos Millones de Pesos (\$4.500.000.000) con la medida de embargo y secuestro decretada, que son necesarios e indispensables para el cabal cumplimiento de las funciones como prestadora del servicio público de acueducto en el departamento del Valle.*

1.2 Además, expuso que el acto acusado –resolución n.º 01210 del 16 de junio 2011- infringió sendas normas jurídicas, entre las cuales mencionó el artículo 121 de la Constitución Nacional y los artículos 14, 23 y 28 de la Ley 80 de 1993.

1.3 La parte resolutive de la resolución n.º 01210 del 16 de junio 2011, estableció:

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Reconócese para todos los efectos a que haya lugar, la terminación ipso iure o de pleno derecho del Convenio No. 008 de 2008, celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA – y La Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca S.A. E.S.P. – ACUAVALLE –en razón del vencimiento o plazo para su ejecución.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Declárese el incumplimiento por parte del conviniente ACUAVALLE, S.A. E.S.P. del objeto del Convenio No. 008 de 2008.

**ARTÍCULO TERCERO.** Conforme a lo estipulado en la cláusula doce (12) del Convenio No. 008 de 2008, aplíquese a ACUAVALLE S.A. E.S.P., la sanción penal pecuniaria, tasada en el veinte por ciento (20%) del valor total del Convenio, es decir, la suma de TRES MIL MILLONES DE PESOS (\$3.000'000.000) ML., que deberá cancelar a CORPOGUAJIRA, una vez la presente resolución se encuentre ejecutoriada.

**ARTÍCULO CUARTO.** Ordénese la liquidación unilateral del Convenio No. 008 de 2008.

**Parágrafo.** El Acta de Liquidación que desarrolle lo aquí dispuesto, hará parte integral de la presente resolución.

**ARTÍCULO QUINTO.** Ordénese realizar los trámites legales pertinentes, incluida la aplicación de la jurisdicción coactiva, si a ello hubiera lugar, para el logro del reintegro de las sumas de dinero que ACUAVALLE S.A. E.S.P. quede a reembolsar y/o pagar a CORPOGUAJIRA, como resultado de la liquidación unilateral dispuesta en artículo precedente

**ARTÍCULO SEXTO.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra ella solo procede el recurso de reposición, el cual se podrá interponer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación ante la Dirección General de CORPOGUAJIRA (f. 26-36, c. 1).

2. Mediante auto del 18 de abril de 2013, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira resolvió admitir la demanda, notificar a la entidad accionada y al Ministerio Público, establecer los gastos ordinarios del proceso y fijar en lista el asunto, conforme lo dispuesto en los artículos 150 y 207 del C.C.A. Asimismo, reconoció personería adjetiva al apoderado de la parte actora y, además, negó la suspensión provisional del acto administrativo impugnado. La providencia textualmente decidió:

1. Admitir la demanda de controversias contractuales, presentada por LA SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA (ACUAVALLE S.A E.S.P.), a través de apoderado judicial, contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA (CORPOGUAJIRA)

2. Notifíquese personalmente a la entidad demandada, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA (CORPOGUAJIRA), a través de su representante legal o por quien haga sus veces al momento de la notificación; de conformidad con lo señalado en el Art. 150 del C. C. A.

3. Notifíquese personalmente al señor agente del Ministerio Público.

4. *Por parte del demandante, deposítase en la cuenta No 43603340007-6 del Banco Agrario Industrial de Riohacha, dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, la suma de noventa y cuatro mil cuatrocientos cincuenta pesos ochenta (sic) (\$94.450), correspondientes a los gastos ordinarios, de los cuales diecinueve mil pesos (\$19.000), serán girados por Secretaría para los gastos de notificación.*

5. *Fíjese el negocio en lista por un término de diez (10) días para que la parte demandada o los intervinientes puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar la práctica de pruebas.*

6. *Denegar la solicitud de suspensión provisional de la resolución 01210 del 16 de junio de 2011 proferida (sic) por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, según lo visto en la parte motiva del presente auto.*

7. *Se reconoce personería al Doctor HERMAN SOTO MARTINEZ, como apoderada (sic) de la parte actora, en los términos y para los fines del poder conferido (f. 74-77, c. ppl.).*

2.1 El *a quo*, en cuanto a la suspensión provisional solicitada -de la resolución n.º 01210 del 16 de junio 2011-, indicó que comoquiera que ésta se fundamentó en el hecho de que el funcionario que la profirió carecía de competencia para el efecto y, además, en que se hicieron efectivas potestades excepcionales de la administración -terminación unilateral del contrato-, entonces que era necesario revisar dos presupuestos: *i)* la relación contractual, es decir, que se haya verdaderamente suscrito un convenio interadministrativo y, *ii)* la facultad por parte de la entidad accionada de usar cláusulas o estipulaciones excepcionales.

2.2 Respecto del primer punto -el tipo de relación contractual-, expuso que sumariamente se encontraba cumplido, toda vez que dicha decisión impugnada devenía de un contrato estatal suscrito por dos entidades públicas -interadministrativo-, aunado a que la entidad ejecutora -Acuavalle S.A. E.S.P.-, tenía por objeto social desarrollar funciones relacionadas con la labor contratada. Sobre lo segundo, esto es, frente al uso de la potestad excepcional de terminación del contrato por parte de la Corporación Autónoma de la Guajira-CORPOGUAJIRA, indicó que en la etapa procesal en que se encontraba el asunto resultaba inviable emitir un pronunciamiento sobre el particular, de suerte que era necesario realizar un estudio sustancial sobre los alcances y demás factores que circunscribieron el *iter* contractual. Al respecto dijo:

*No obstante, en lo que a la utilización de la potestad excepcional de terminación unilateral del contrato por parte de la entidad accionada se refiere, ésta no aflora con igual facilidad, pues solo es posible*

*comprobarla a través de un exhaustivo análisis dentro del proceso, en concurrencia de suficientes juicios de valor y elementos de prueba, además de un estudio de los alcances del respectivo contrato; las finalidades que se buscaban satisfacer con su celebración y ejecución, así como la aplicación, que siempre tendrá lugar, de los Principios Constitucionales que deben orientar y a los que se encuentra sometida toda la actividad del Estado, incluida, claro está, la función administrativa que comprende las actividades de naturaleza contractual. Esto con la finalidad de esclarecer si se trata de un verdadero ejercicio discrecional de la administración o la ejecución de deberes y cometidos estatales.*

*En tal sentido considera esta corporación que al no resultar evidente la trasgresión al ordenamiento legal una vez realizada la confrontación de las normas, ello permite concluir que a los aludidos quebrantos de las disposiciones normativas sólo puede llegarse a través de un complejo estudio jurídico y hondas lucubraciones, impropias por supuesto, en esta etapa del proceso.*

2.3 Así pues, el tribunal, en el entendido de que no encontró de forma manifiesta una contrariedad entre el acto administrativo impugnado y las disposiciones normativas aludidas, resolvió negar la solicitud de suspensión provisional.

3. A través de memorial del 26 de abril de 2013, la entidad demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, con el fin de que se revocara parcialmente y, en su lugar, se accediera a la solicitud de suspensión provisional de la resolución n.º 01210 del 16 de junio 2011 (f. 78-81, c. ppl.).

3.1 Al respecto, indicó que, contrario a lo expuesto por el *a quo*, no se requería un análisis profundo para determinar que según la normatividad enunciada, especialmente en virtud del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que establece que en los contratos interadministrativos se prescindirá de cláusulas o estipulaciones excepcionales, era viable la suspensión provisional de la resolución n.º 01210 del 2011. Lo anterior ya que, a su juicio, de la confrontación entre el acto administrativo y el mencionado artículo, se colige una evidente contradicción, la cual debía resolverse a favor de la norma con carácter superior.

4. El Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, mediante auto del 23 de mayo de 2013, concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación, el cual, por medio de la providencia fechada el 10 de septiembre de 2014, fue admitido por esta Corporación (f. 87, 91, c. ppl.).

## **CONSIDERACIONES**

## **I. Competencia**

5. El Consejo de Estado es competente para conocer del presente proceso comoquiera que supera la cuantía exigida por el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998<sup>1</sup>.

5.1 Por otra parte se advierte que el auto que resuelve sobre la suspensión provisional es susceptible del recurso de apelación, de conformidad con el numeral 2 del artículo 181 del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, toda vez que en el caso concreto el referido recurso se interpuso con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, la decisión respectiva debe ser adoptada por la Sala de acuerdo con lo señalado por el artículo 61 *ibídem*<sup>2</sup>.

## **II. El problema jurídico**

6. La Sala analizará si se dan los requisitos legales y jurisprudenciales para la procedencia de la suspensión provisional de la resolución n.º 01210 del 16 de junio de 2011, expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA.

## **III. Análisis de la Sala**

7. La suspensión provisional es una medida cautelar que busca suspender los efectos jurídicos generados por la fuerza ejecutoria y ejecutiva que revisten al acto administrativo que se demanda, y tiene por objeto velar por la *“protección de los derechos subjetivos o colectivos que se pueden ver conculcados con los efectos*

---

<sup>1</sup> La cuantía del proceso se encuentra estimada en la suma de \$ 4 500 000 000 –la cual corresponde a la sumatoria de todas las pretensiones, de conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010-, y la cuantía exigida por el numeral 5 del artículo 132 del C.C.A., para que una acción de controversias contractuales iniciada en el año 2012 estuviera a cargo en primera instancia de los tribunales administrativos es \$ 283 350 000, cifra que resulta de multiplicar por 500 el valor del salario mínimo mensual legal vigente para dicho año.

<sup>2</sup> *“Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente. // Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2 [El que resuelva sobre la suspensión provisional], 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia”.*

del acto o los actos administrativos cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona<sup>3</sup>.

8. A su vez, es una figura jurídica consagrada en el artículo 152 del C.C.A., en donde se establece que los requisitos para su procedencia -los cuales deben ser cumplidos estrictamente- son los siguientes:

*1º) Que la medida se solicite y sustente expresamente en el mismo texto de la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*

*2º) Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud;*

*3º) Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado está causando o podría causar al actor.*

9. De conformidad con lo anterior, es menester la existencia manifiesta de la trasgresión del ordenamiento normativo superior por parte del acto administrativo demandado. Al respecto ésta Sección ha insistido que:

*(...) [P]ara la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto demandado, el quebranto debe ser evidente; por confrontación directa frente a las normas superiores que se enuncian como vulneradas o frente a los documentos públicos aportados con la solicitud; es necesario que aparezca la transgresión al ordenamiento superior, sin necesidad de lucubración alguna, es decir, por la sola comparación, pues de no ser así la medida debe negarse, para dejar que durante el debate probatorio, propio del proceso, se demuestre la ilegalidad del acto y ésta sea definida en la sentencia que le ponga fin al mismo<sup>4</sup>.*

10. De igual forma, como así lo prevé la norma y como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación, el demandante, en el escrito mediante el cual presente la petición de suspensión provisional, sea en la propia demanda o en escrito aparte, debe precisar e indicar de manera expresa las normas de rango

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 6 de agosto de 2009, exp. 3664, C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>4</sup> [4] Consejo de Estado, Sección Tercera, autos de febrero 19 de 2004, exp. 26.054; de agosto 25 de 2005, exp. 23.533; de 15 de marzo de 2006, exp. 31.447; de mayo 11 de 2006, exp. 32.356, entre otros.

superior que habrían resultado vulneradas con los actos demandados<sup>5</sup>.

11. Además, la jurisprudencia contencioso administrativa ha establecido que aparte de los requisitos previstos por el C.C.A., también es necesario que en el escrito de suspensión provisional se indiquen de manera expresa y de forma específica no solo las normas trasgredidas, sino que también se deben exponer las razones por las cuales el actor considera que dicha violación reviste carácter manifiesto. Si agotado el estudio de los requerimientos señalados, el juez concluye que no se han cumplido satisfactoriamente y que es necesario un estudio de fondo para esclarecer la legalidad del acto administrativo, es deber del mismo agotar el procedimiento pertinente y aplazar el pronunciamiento sobre la validez del acto demandado hasta el momento en que dicte sentencia.

12. En el caso bajo estudio, en el contenido de la demanda se solicitó expresamente la suspensión provisional del acto administrativo acusado y, además, se indicaron como disposiciones violadas el artículo 121 de la Constitución Nacional<sup>6</sup>, y los artículos 23<sup>7</sup>, 28<sup>8</sup> y 14 de la Ley 80 de 1993. En relación con la última norma referenciada –artículo 14-, se expuso que comoquiera que la resolución impugnada era producto de un contrato interadministrativo, el cual está exento de contener cláusulas excepcionales como la de terminación unilateral del contrato, entonces que la mencionada decisión contrariaba evidentemente la normativa que le era aplicable, lo cual hacía procedente la suspensión provisional de la misma.

13. Frente a lo expuesto, el *a quo* consideró que si bien el acto administrativo impugnado se derivó del desarrollo contractual de un convenio interadministrativo, lo cierto era que, en cuanto a la utilización de la facultad excepcional de

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 19 de julio de 2010, rad. 38637, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”

<sup>7</sup> “Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

<sup>8</sup> “En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de la cláusula y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos”.

terminación del contrato, no se avizoraba con claridad una contradicción entre la normatividad aplicable al caso y dicha decisión, lo que implicaba la negatoria de la medida cautelar de suspensión provisional.

14. Tal y como lo expuso el tribunal, la resolución a la cual se le pretenden suspender los efectos jurídicos, es producto de un convenio interadministrativo celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de la Guajira–CORPOGUAJIRA y la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca S.A. E.S.P.–ACUAVALLE<sup>9</sup>.

15. No obstante lo anterior, la Sala no comparte el argumento según el cual no era evidente una contradicción entre lo contenido en la parte resolutive de la resolución acusada –uso de la facultad de terminación unilateral del contrato- y la normatividad enunciada como disposiciones transgredidas –Ley 80 de 1993-, como pasará a exponerse.

16. El artículo 14 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en forma literal, establece:

*(...) Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: // 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. // En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener*

<sup>9</sup> A folios 54 al 60 del cuaderno principal obra copia simple del convenio interadministrativo n.º 008, celebrado el 20 de junio de 2008 y el cual tenía por objeto “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS PARA LOS DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO DE (sic) SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SISTEMA DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN GENERAL DE AGUAS RESIDUALES EN LOS CORREGIMIENTOS DE SANTA ROSA DEL PULGAR, LA DUDA, LOS HORNITOS, MUNICIPIO DE DISTRACCIÓN, LOS PONDORES, CAÑAVERALES, LOS POZOS, EL TRABLAZO, CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, LA JUNTA GUAYACANAL, VILLA DEL RIO MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR, SAN PEDRO, CARRETALITO, POZO HONDO, PAPAYAL, OREGANAL, MUNICIPIO DE BARRANCAS, MAYABANGLOMA, MUNICIPIO DE FONSECA, CARRAIPIA, PARAGUACHON, MAJAYURA, MUNICIPIO DE MAICAO”.

la ecuación o equilibrio inicial. // Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley. // 2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. // Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios. // En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente. // **Parágrafo.- En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales** (se resalta).

17. Respecto de la facultad excepcional de las entidades estatales para terminar unilateralmente los contratos, la cual se encuentra establecida en el inciso 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, esta Corporación ha expresado:

*El artículo 14 de la Ley 80 de 1993, en su numeral 1º establece la potestad excepcional de las entidades estatales para interpretar, modificar o terminar unilateralmente los contratos estatales, mediante actos administrativos debidamente motivados que serán susceptibles de impugnación mediante el recurso de reposición y por vía judicial mediante la acción contractual.*

(...)

**Las facultades establecidas por el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, no son comunes a todos los contratos**, pues al tenor literal de esta norma las potestades excepcionales son en algunos contratos de obligatoria inclusión (aquellos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, la explotación o la concesión de bienes del Estado y los de obra pública y la obligatoria de reversión en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado - ordinal segundo, inciso primero- ), en otros de inclusión facultativa (Contratos de suministro y prestación de servicios, - ordinal segundo, inciso segundo-) **y en otros está prohibido incluirlas (En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales o de cooperación, ayuda y asistencia, en los interadministrativos**, en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o

*industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el ordinal 2º o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas y tecnológicas, así como los contratos de seguro tomados por las Entidades Estatales), como se puede apreciar en esta última tipología, la prohibición obedece, en veces, al interés que se pretende amparar, al plano de igualdad entre los sujetos co-contratantes (convenios interadministrativos) o porque materialmente resulta imposible incluirlas, dados los efectos jurídicos que envuelve el ejercicio de dicha cláusula excepcional<sup>10</sup> (se resalta y se subraya)*

18. Según lo establecido en la jurisprudencia referida, se tiene que en el desarrollo de los convenios interadministrativos el uso de la facultad para terminar unilateralmente el contrato se encuentra vedada y que, dicha prohibición, se encuentra justificada en criterios de igualdad entre los sujetos que hacen parte de la relación contractual –entidades públicas-.

19. En la lógica planteada para el *sub exámine*, a juicio de la Sala, existe una manifiesta contravención legal entre el contenido de la resolución n.º 01210 de junio de 2011 y la normatividad invocada como disposiciones contravenidas, particularmente el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 ya que, de la parte resolutive del acto administrativo –ver párrafo 1.3-, se advierte el uso de la potestad para terminar unilateralmente el contrato por parte de la entidad pública Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA, facultad que como ya se dijo, en atención a la naturaleza de la relación contractual desarrollada –interadministrativa-, no es posible legalmente ejercer.

20. De otro lado, se considera que toda vez que lo decidido por la entidad accionada en la resolución impugnada tiene un contenido eminentemente pecuniario –sanción<sup>11</sup>- en contra de la parte ahora accionante, entonces resultaría lógico pensar que, como se expuso en la solicitud de la medida cautelar, la limitación presupuestal derivada de la suma de dinero retenida –ver nota pie al de página n.º 11- puede generar un entorpecimiento respecto de las funciones que desempeña la entidad, las cuales se circunscriben a la prestación del servicio público de acueducto en el departamento del Valle del Cauca. En virtud de lo anterior, serían plausibles los efectos nocivos que la ejecución de la resolución n.º

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 25 de febrero de 2009, rad. 15797, C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>11</sup> La cual fue plasmada en el auto n. 036, obrante a folios 61 al 65 del cuaderno 1, por medio del cual se decretó el embargo y secuestro de la entidad accionante por un valor de cuatro mil quinientos millones de pesos (\$4500 000 000).

01210 de junio de 2011 está causando o podría causar a la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca S.A. E.S.P.-ACUAVALLE.

21. Así las cosas, en el entendido de que el actor cumplió con los requerimientos procesales mínimos -artículo 152 del C.C.A.- así como los sustanciales que se han indicado (*supra* párr. 19, 20), para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de la resolución n.º 01210 del 16 de junio de 2011, expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA, entonces se impone revocar el numeral 6 del auto proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira el 18 de abril de 2013 y, en su lugar, acceder a la solicitud presentada.

22. Cabe advertir que la legalidad o ilegalidad definitiva del acto administrativo acusado solo se determinará una vez agotadas las instancias procesales correspondientes, en la sentencia que ponga fin al proceso, pues es el momento en que el juez debe hacer un estudio sustancia, y de fondo, sobre lo que se peticiona.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral 6 del auto proferido el 18 de abril de 2013 por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira.

**SEGUNDO:** En su lugar, **CONCEDER** la suspensión provisional de la resolución n.º 01210 emitida el 16 de junio de 2011 por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira-CORPOGUAJIRA.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

Presidenta de la Sala de Subsección  
**Magistrada**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**Magistrado**