

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) ACUMULADO
76001-23-33-000-2022-00669-00
76001-23-33-000-2022-00712-00
Demandante: SERVIGENERALES SA ESP – HOY URBASER SA ESP
Demandado: MUNICIPIO DE YUMBO (VALLE DEL CAUCA)
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – CPACA
Asunto: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NEGÓ EL DECRETO DE UNA MEDIDA CAUTELAR

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto de 31 de marzo de 2025 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio del cual negó el decreto de una medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda y su trámite

1) La empresa Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP - presentó demanda el 18 de diciembre de 2020¹ en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del municipio de Yumbo (Valle del Cauca) con el fin de que i) se declare la nulidad de las Resoluciones números 605 de 3 de diciembre de 2019 y 096 de 19 de marzo de 2020 mediante las cuales, entre otras determinaciones, se imparten instrucciones al concesionario para que realice las reliquidaciones de los servicios facturados como especiales por recolección de

¹ Según acta de reparto (doc. 15 del índice 3 SAMAI – Gestión en otros despachos) la demanda fue presentada inicialmente ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, correspondiéndole por reparto al Juzgado Tercero Administrativo – Sección Primera del Circuito Judicial de Bogotá quien, por auto del 27 de abril de 2021, remitió el asunto por competencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (índice 1 SAMAI de la primera instancia - doc. 19).



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

residuos sólidos ordinarios del servicio de aseo del municipio de Yumbo y se resuelve un recurso de reposición; *ii*) a título de restablecimiento, se ordene al municipio de Yumbo (Valle del Cauca) iniciar, desarrollar y dirimir las diferencias surgidas entre el interventor Fergon Outsourcing SAS y Servigenerales SA ESP a través del procedimiento arbitral, conforme a lo pactado en el contrato de concesión núm. 696 de 20 de septiembre de 2011 y, *iii*) subsidiariamente, se declare que efectivamente los servicios especiales son los definidos por la ley conforme lo sustentado ante el municipio de Yumbo y el interventor Fergon Outsourcing SAS por la parte actora hoy Urbaser Colombia SA ESP (fls. 11 y 12, doc. 2 índice 3 SAMAI – Gestión en otros despachos).

2) El municipio de Yumbo (Valle del Cauca) promovió demanda de controversias contractuales contra Urbaser Colombia SA ESP - antes Servigenerales SA ESP - (proceso radicado con el número 76001-23-33-000-2022-00669-00), con el fin de que se declare, entre otras súplicas, que esta última sociedad *i*) carece del derecho legal y contractual de clasificar residuos sólidos ordinarios como especiales; *ii*) incumplió parcialmente el contrato de concesión número 696 de 2011 por no prestar el servicio público de aseo con las frecuencias requeridas, y *iii*) es contractualmente responsable por el incumplimiento contractual y adeuda al fondo de solidaridad y redistribución del ingreso del municipio de Yumbo la suma de \$835.007.639.

3) La empresa Urbaser Colombia SA ESP (antes Servigenerales SA ESP) presentó demanda de controversias contractuales en contra del municipio de Yumbo (Valle del Cauca) (proceso radicado con el número 76001-23-33-000-2022-00712-00), con el objeto de que *i*) se declare que el municipio incumplió parcialmente el contrato de concesión número 696 del 20 de septiembre de 2011 por el hecho de expedir las Resoluciones números 605 del 03 de diciembre de 2019, 058 del 16 de febrero de 2021 y 092 del 16 de marzo de 2021; *ii*) a título de restablecimiento del derecho, se dirima el conflicto, definiendo en derecho si los servicios prestados por Servigenerales SA corresponden a la definición legal de residuo sólido ordinario o residuo sólido especial, y *iii*) se ordene inaplicar los efectos económicos derivados de las resoluciones números 605 del 03 de diciembre de 2019 y 096 del 05 de marzo de 2020.

4) Por auto de 18 de septiembre de 2024 (índice 35 SAMAI – Gestión en otros despachos) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decretó la acumulación



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

de los procesos con números de radicación 76001-23-33-000-2022-00669-00 y 76001-23-33-000-2022-00712-00 al proceso de la referencia.

2. La solicitud de medida cautelar

La demandante Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP - solicitó el decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos de las Resoluciones números 605 de 3 de diciembre de 2019 y 096 de 19 de marzo de 2020 *“por amenaza de cobro indebido por jurisdicción coactiva”* (fl. 1 doc. 25 índice 3 SAMAI)², para cuyo efecto expuso los siguientes cargos:

- 1) *“Violación de las normas en que debía fundarse el municipio de Yumbo”*, porque viola lo pactado en la cláusula 26 el contrato no. 696 de 2011, que estableció que las diferencias entre el interventor y el concesionario serían dirimidas, en principio, por el municipio, pero si el dictamen de este no era aceptado por el concesionario se acudiría al mecanismo de solución de controversias previsto en dicho contrato.
- 2) *“Expedición irregular del acto administrativo por error de procedimiento”*, debido a que la Resolución 605 de 3 de diciembre de 2019 no podía tramitarse por fuera del procedimiento de liquidación del contrato ya que, por haberse notificado el día 20 de esos mismos mes y año quedó en firme después de la finalización del contrato de concesión no. 696 de 2011 (13 de diciembre de 2019).
- 3) *“Expedición irregular del acto administrativo por extemporaneidad”*, toda vez que, el municipio demandado debió resolver el recurso de reposición interpuesto por ella contra la Resolución 605 de 3 de diciembre de 2019, a más tardar, el día 2 de marzo de 2020; no obstante, lo hizo solo hasta el día 19 de esos mismos mes y año.
- 4) *“La amenaza de causar un daño injustificado a Servigenerales SA ESP en un proceso de jurisdicción coactiva”*, por cuanto el municipio demandado, en ejercicio de su poder, mediante reuniones virtuales ha requerido a la parte actora para que efectúe un pago por la suma de \$1.138'070.314 que fue *“liquidada de manera irregular y unilateral mediante la Resolución no. 605 de 2019”*, en contravía de las normas en que debía fundarse, por lo cual *“viola el debido proceso administrativo”*, al ser expedida *“por fuera de la relación contractual”* (fl. 5 doc. 25 doc. índice 3 SAMAI del Tribunal).

² Gestión en otros despachos.



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

5) La posibilidad de que el municipio de Yumbo (Valle del Cauca) inicie un proceso administrativo de cobro por jurisdicción coactiva con fundamento en unos actos administrativos que no prestan mérito ejecutivo, por contener una decisión extemporánea y violatoria del debido proceso, causaría un daño injustificado e irremediable que afectaría la normal operación de la empresa y el servicio a los usuarios de recolección, barrido y disposición de residuos sólidos.

2.1 Traslado de la medida cautelar

Por auto de 21 de octubre de 2022 se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar (índice 13 SAMAI³), oportunidad en la que el municipio demandado (índice 20 SAMAI⁴) se opuso, en síntesis, con sustento en los siguientes argumentos:

- 1) El medio de control judicial invocado, de nulidad y restablecimiento del derecho, no es el adecuado, en atención a que, como los actos administrativos acusados fueron proferidos dentro de la ejecución del contrato de concesión no. 696 de 2011 debió ejercerse el medio de control de controversias contractuales.
- 2) Los actos administrativos demandados, en primer lugar, fueron expedidos con total respeto del ordenamiento jurídico, del contrato de concesión no. 696 de 2011 y de las normas aplicables al caso concreto, garantizando el debido proceso de la parte contraria y, en segundo término, no son susceptibles de ser cobrados por medio de la jurisdicción coactiva porque no contienen un valor determinado para que preste mérito ejecutivo dado su carácter o esencia instructiva; además, el municipio en cumplimiento de lo pactado en la cláusula 26 del contrato convocó a un tribunal de arbitraje, el cual no se pudo adelantar porque el concesionario Servigenerales SA ESP -hoy URBASER COLOMBIA SA ESP- no cumplió con el deber legal y contractual de pagar los gastos del arbitraje.
- 3) La solicitud de prueba del decreto de un dictamen pericial elevada por la parte actora para definir los alcances de las definiciones legales, técnicas y administrativas de los residuos ordinarios y residuos especiales contradice el argumento alegado en la solicitud de la medida cautelar consistente en que, de su confrontación con las normas superiores se advierte una clara vulneración.

³ Gestión en otros despachos.

⁴ Gestión en otros despachos.



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

4) Por el hecho de haberse liquidado de mutuo acuerdo algunos puntos del referido contrato, y de manera unilateral aquellos que no fueron objeto de acuerdo, las resoluciones acusadas perdieron sus fundamentos, porque las instrucciones dadas en estas devienen materialmente en imposibles de cumplir y la decisión definitiva del conflicto pasa a ser competencia del juez del contrato.

3. La providencia objeto de recurso

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante auto de 31 de marzo de 2025 (índice 58 SAMAI⁵) negó el decreto de la medida cautelar solicitada por estimar que no se evidencia la vulneración que alega que parte demandante, con base en las siguientes razones:

1) La solicitud de la medida cautelar carece de fundamento porque las resoluciones demandadas no tienen liquidado el valor de los servicios cobrados como adicionales por Servigenerales, aspecto que es el objeto de la presente demanda, lo cual hace imposible su ejecución por la vía coactiva, tal como lo indicó el municipio demandado.

2) La parte actora solicitó en su escrito de demanda que se decrete una prueba pericial para aclarar el tema de los servicios prestados a grandes generadores y si esté fue bien cobrado o no, lo que evidencia la falta de claridad de la supuesta violación de los actos administrativos demandados al confrontarlos con las normas superiores que alega la parte actora.

3) No se evidencia en esta etapa procesal una vulneración palmaria frente a las normas constitucionales, puesto que se requiere de un análisis integral de las pruebas que se aporten al proceso a lo largo del trámite para proferir una decisión de fondo respecto de las pretensiones.

4. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, el 4 de abril de 2025 la parte actora interpuso recurso de apelación (índice 63 SAMAI⁶) con sustento en que en el presente asunto

⁵ Gestión en otros despachos. La decisión fue notificada por estado el 2 de abril de 2025 (índice 60 SAMAI – gestión en otros despachos).

⁶ Gestión en otros despachos.



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

sí existe una vulneración palmaria frente a las normas constitucionales, por lo siguiente:

- 1) La decisión adoptada por el municipio demandado a través de las resoluciones 605 de 2019 y 096 de 2020 viola lo pactado por las partes en la cláusula 26 del contrato de concesión 696 de 2011, porque *“no tenía la competencia para proferir las resoluciones, ya que estas contienen la decisión unilateral de la administración”*, pues, en dicha cláusula se estableció que *“cuando existan diferencias entre el interventor y el concesionario, estas serán dirimidas, en principio, por el municipio”* (fl. 4 índice 63 SAMAI⁷).
- 2) Como la resolución 605 de 2019 fue notificada (20 de diciembre de 2019) después de finalizado el contrato de concesión 696 de 2011 (13 de diciembre de 2019), *“es nula por violar el procedimiento establecido en la ley para la liquidación del contrato de concesión y no se podía tramitar por fuera del procedimiento de liquidación mencionado”* (fl. 5 índice 63 SAMAI⁸); liquidación que a la fecha no se ha realizado por encontrarse dentro del término para tal fin.
- 3) De mantenerse la posibilidad de ejecución de dicho acto administrativo (título ejecutivo compuesto o complejo) a través del proceso de cobro coactivo se autoriza a la administración para incurrir en la aplicación de un perjuicio irremediable contra la empresa Urbaser SA ESP.

5. Trámite del recurso de apelación

Por auto de 28 de abril de 2025 (índice 69 SAMAI⁹) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca concedió, en el efecto devolutivo, el recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

II. CONSIDERACIONES

La Sala¹⁰ confirmará el auto recurrido por las razones que se exponen a continuación:

⁷ Gestión en otros despachos.

⁸ Gestión en otros despachos.

⁹ Gestión en otros despachos.

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 y 150 de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 20 y 26 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente.

En forma preliminar se advierte que, en los términos de lo dispuesto en los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso¹¹, la competencia del *ad quem* está restringida a “*los reparos concretos formulados por el apelante*”, por lo cual, la Sala en el presente asunto centrará su análisis a la procedencia o no del decreto de la suspensión de los efectos de los actos administrativos acusados, según el mérito de los argumentos expuestos por la parte actora en su recurso de apelación¹².

1. Las medidas cautelares en los procesos declarativos

1) En relación con las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo siguiente:

“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 (...).**”
(negritas adicionales).

Es claro entonces que en los procesos que conoce esta jurisdicción se encuentra la posibilidad de solicitar la práctica de medidas cautelares las cuales si son decretadas no implican prejuzgamiento; al respecto, el ordenamiento jurídico contempla medidas de cautela de carácter preventivas, conservativas o anticipativas, la cuales deberán tener una relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda como lo prevé el artículo 230 del CPACA, norma que sobre su contenido y alcance dispone lo siguiente:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las**

¹¹ Aplicables por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

¹² Esto en atención a que, si bien en el traslado de la medida cautelar a la parte demandada, esta alegó que el medio de control promovido por la parte demandante no es el adecuado debido a que los actos administrativos acusados fueron expedidos en curso de la ejecución del contrato de concesión objeto de la presente controversia, esta Corporación no emitirá pronunciamiento alguno, por cuanto, en primer lugar, esta actuación se limita al análisis sobre la procedencia del decreto de la medida cautelar solicitada por la parte actora la cual debe ser tramitada por separado a la actuación principal y, en segundo término, se reitera que en los términos del artículo 328 del CGP la competencia del superior en la apelación de autos se limita a los reparos concretos formulados por el apelante y este aspecto no fue objeto de reparo alguno. Adicionalmente, debe destacarse que independientemente de que se ejercite la acción a través del trate del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o del de controversias contractuales, el trámite y requisitos de las medidas cautelares tendientes a la suspensión de los efectos de un acto administrativo, es el mismo.

pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...).

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.” (destaca la Sala).

2) A su turno, el artículo 231 *ibidem* fijó los requisitos para el decreto de las medidas cautelares en los siguientes términos:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (resalta la Sala).

De conformidad con la norma transcrita, solo procede la suspensión de los efectos de un acto administrativo cuando de la confrontación de las normas invocadas como violadas con el acto administrativo acusado y las pruebas aportadas, se advierta la vulneración de las normas superiores invocadas como violadas.

2. Análisis del caso concreto

Para analizar la procedencia de la medida cautelar solicitada por la parte actora es indispensable determinar si se cumplen los requisitos para su decreto, evento en el cual resulta relevante revisar el contenido y alcance de la solicitud de la medida cautelar en consonancia con el contrato de concesión no. 696 de 2011 y lo decidido en los actos administrativos acusados, de acuerdo con lo siguiente:

1) La parte demandante alega que los actos administrativos objeto de la solicitud de la medida cautelar desconocieron lo pactado en las cláusulas 6 y 26 del contrato de concesión no. 696 de 2011, en cuyas cláusulas se pactó lo siguiente:

“CLÁUSULA 6. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, TÉCNICA Y FINANCIERA DEL CONCESIONARIO

El concesionario gozara de plena autonomía administrativa, técnica y financiera para la ejecución del presente contrato, sin desconocer que la vigilancia y control del objeto contractual se mantendrá en cabeza del municipio, y sin perjuicio del cumplimiento de las instrucciones que imparta el municipio, en ejercicio de sus facultades de seguimiento, control y vigilancia. Además, el concesionario deberá sujetarse a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales y municipales sobre la materia, a las estipulaciones del presente contrato, del pliego de condiciones y del reglamento técnico-operativo y comercial, documentos conocidos y aceptados por él. Por consiguiente, el concesionario prestara el servicio público de aseo en el municipio de Yumbo con sus propios medios tecnológicos, económicos, financieros y humanos, y con los materiales, equipos y maquinaria ofrecidos en su propuesta en cumplimiento de las exigencias mínimas establecidas en el pliego de condiciones, sin que en modo alguno pueda derivarse para el municipio ninguna vinculación con tales medios, ni con terceros que tengan relaciones con el concesionario como consecuencia de sus responsabilidades contractuales o extracontractuales.

En consecuencia, el concesionario proveerá todos los recursos, equipos, herramientas, maquinaria, insumos, muebles y enseres, repuestos, materiales, sistemas de comunicación, cómputo e información, sus correspondientes programas y, en general, todos los elementos necesarios para la ejecución del contrato de concesión.” (fls. 13 y 14 doc. 6 índice 3 SAMAI del Tribunal – negrillas adicionales).

(...).

“CLÁUSULA 26. INTERVENTORÍA

Sin perjuicio de los contratos de Auditoría Externa de Gestión y Resultados que deberá celebrar el Concesionario con personas jurídicas privadas especializadas de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994, el Municipio adelantará la interventoría del Contrato de Concesión a través del funcionario de la alcaldía responsable de la Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios o mediante contrato con una persona independiente del Municipio y del Concesionario, al tenor de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993. Los costos que se ocasione por este concepto serán pagados directamente por el municipio con los recursos



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

provenientes de la concesión, específicamente de la retribución que realice el concesionario al municipio de acuerdo a lo establecido en su propuesta económica.

26.1. FUNCIONES DE LA INTERVENTORÍA

*El interventor tendrá frente al concesionario los atributos, facultades y potestades que le conceden en el presente contrato. **El interventor está autorizado para: i) realizar recomendaciones al concesionario sobre aspectos regulados en este contrato de concesión, sus anexos y apéndices los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte del concesionario y ii) exigirle la información que considere necesaria, siempre y cuando se relacione con el objeto del presente contrato, la cual deberá ser suministrada por el concesionario dentro de los seis (6) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de solicitud. El interventor podrá, si así lo estima conveniente por la naturaleza de la información solicitada, ampliar el plazo para la entrega de la información por parte del concesionario.***

Cuando existan diferencias entre el interventor y el concesionario, estas serán dirimidas, en principio, por el municipio o el funcionario a quien este designe. Para ello, tanto el interventor como el concesionario enviarán dentro de los cinco (5) días siguientes a que se suscite la controversia, los documentos en los cuales expresen el contenido de la discrepancia y las razones de su posición. El municipio o el funcionario que sea designado, definirá el punto en un plazo máximo de treinta (30) días, salvo cuando el contenido de la controversia exija un término superior, el cual, en todo caso, será comunicado por el municipio al interventor y al concesionario. Sin embargo, si el dictamen del municipio no es aceptable para el concesionario se deberá acudir al mecanismo de solución de controversias previsto en el presente contrato, para alcanzar una decisión definitiva y obligatoria para las partes.” (fls. 28 y 29 doc. 6 índice 3 SAMAI del Tribunal – mayúsculas fijas del original y negrillas adicionales).

De lo transcrito se advierte que, para la ejecución del contrato objeto de controversia, si bien el concesionario Servigenerales SA ESP (hoy Urbaser SA ESP) gozaba de plena autonomía, esta se limitaba solo al plano administrativo, técnico y financiero, pues, como se observa, el municipio de Yumbo, como entidad pública contratante, dentro de sus competencias y facultades debía i) ejercer el control y vigilancia del objeto contractual; ii) velar por el debido cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales y municipales sobre la materia, de las estipulaciones pactadas en el contrato, de las previstas en el pliego de condiciones y el reglamento técnico-operativo y comercial, y demás documentos conocidos y aceptados por el concesionario; iii) realizar la interventoría al contrato de concesión a través del funcionario de la alcaldía responsable de la Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios o mediante contrato con una persona ajena al municipio y al concesionario de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y, iv) dirimir las diferencias que resultaren entre el interventor y el concesionario, las cuales, en el evento de que lo decidido no fuere aceptado por la



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

contratista se debía acudir al mecanismo de solución de controversias estipulado en el contrato.

2) A su turno, en los actos administrativos acusados se resolvió expresamente lo siguiente:

a) La resolución 605 de 3 de diciembre de 2019 dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Instruir a SERVIGENERALES S.A. E.S.P. de acuerdo con lo pactado en el artículo 6 del contrato de concesión N° 696 de 2011, para que realice las reliquidaciones de aquellos servicios facturados como recolección de residuos especiales y que han denominado “frecuencias adicionales” por recolección de residuos sólidos ordinarios a grandes generadores del servicio de aseo de Yumbo.

Estas reliquidaciones deberán realizarse para todos los periodos mensuales desde el inicio de la concesión.

ARTÍCULO SEGUNDO: Instruir a SERVIGENERALES S.A. E.S.P. de acuerdo con lo pactado en el artículo 6 del contrato de concesión N° 696 de 2011, para que a partir de la fecha facture el servicio de recolección de residuos prestado a los grandes generadores como servicio público de aseo, discriminando el monto a cobrar por concepto de contribución o aporte solidario.

ARTÍCULO TERCERO: Declarar resuelta la diferencia entre la interventoría FERGON OUTSOURCING S.A.S. y el concesionario SERVIGENERALES S.A. E.S.P. (...)” (fls. 15 y 16 doc. 28, índice 9 SAMAI del Tribunal – mayúsculas fijas del original y negrillas adicionales).

b) La resolución no. 096 de 5 de marzo de 2020, por medio de la cual se resolvió el respectivo recurso de reposición, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar la Resolución N° 605 del 3 de Diciembre de 2019.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notifíquese de manera personal a los representantes legales de SERVIGENERALES S.A. E.S.P. y FERGON OUTSOURCING S.A.S. ARTÍCULO

TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso.” (fls. 37 doc. 7, índice 3 SAMAI del Tribunal – mayúsculas sostenidas del original y negrillas adicionales).

El municipio de Yumbo (Valle del Cauca) sustentó las decisiones antes transcritas con base en los siguientes argumentos: i) no realizó control sobre la aplicación de las fórmulas tarifarias establecidas en las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005¹³,

¹³ Resoluciones expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), mediante las cuales se fijó la metodología tarifaria a facturar a los usuarios.



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

ni ordenó la reliquidación de las tarifas cobradas por la empresa a sus usuarios grandes generadores, ni tampoco se pronunció sobre cobros no autorizados, por cuanto, a quien corresponde la verificación de las fórmulas determinadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es a la Superintendencia de Servicios Públicos; *ii*) en cumplimiento de su deber de vigilancia y control del objeto contractual estipulado en la cláusula 6 del contrato de concesión 696 de 2011 y en virtud del principio de responsabilidad que rige la contratación pública, debía pronunciarse sobre la grave situación advertida por la interventoría respecto de la conducta del concesionario de dividir indebidamente el servicio de aseo en recolección de residuos ordinarios y especiales, eludiendo la obligación de trasladar la contribución o aporte solidario cobrado al Fondo de Solidaridad y Redistribución del ingreso; *iii*) la participación de Servigenerales SA ESP, en todas y cada una de las audiencias que se adelantaron en el trámite del procedimiento administrativo que culminó con la expedición de las resoluciones cuestionadas, da cuenta que le fue garantizado a esta su derecho de defensa y de contradicción y, *iv*) de acuerdo con lo sustentado por la interventoría, el concesionario cobró la contribución o aporte solidario, pero no la incluyó en la liquidación o balance del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI).

3) En ese contexto fáctico y jurídico en relación con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA en este caso concreto se observa lo siguiente:

a) La solicitud de medida cautelar no cumple con lo estipulado en el artículo 231 del CPACA para la procedencia del decreto de la orden de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, por cuanto, de una confrontación de las normas invocadas como violadas en la solicitud con las normas superiores aplicables al caso concreto no se evidencia vulneración alguna, pues, se invocó la violación de las cláusulas 6 y 26 del contrato de concesión no. 696 de 2011, las cuales estipularon que *i*) la vigilancia y control del objeto contractual era una potestad de la entidad pública (cláusula 6) y, *ii*) la interventoría del contrato correspondía al municipio a través del funcionario de la alcaldía responsable de la Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios, y las diferencias que resultaren entre el interventor y el concesionario serían dirimidas, en principio, por el municipio y solo lo que no fuere aceptado por la contratista se debía acudir al mecanismo de solución de controversias estipulado en el contrato (cláusula 26); en ese orden, luego de



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

confrontar los actos demandados con las normas que se invocan como violadas no se evidencia tal vulneración.

Además, en relación con el argumento del recurrente consistente en que el municipio de Yumbo incumplió lo pactado en la cláusula 26 del contrato porque para resolver la controversia debía acudir al mecanismo de solución de controversias allí estipulado, revisado el expediente se observa que el municipio demandado en el traslado de la medida cautelar sobre el particular expresamente señaló lo siguiente:

“[E]l municipio no ha hecho más que honrar el contrato y específicamente las cláusulas citadas por el demandante como incumplidas, las cuales ejerció al convocar un Tribunal de Arbitramento que no se pudo adelantar porque SERVIGENERALES S.A. E.S.P. hoy URBASER COLOMBIA S.A. no cumplió con el deber legal y contractual de pagar los gastos del arbitraje.” (fl. 11, doc. 50, índice 25 SAMAI del Tribunal – mayúsculas fijas del original y negrillas adicionales).

Lo transcrito contradice lo alegado por el recurrente, pues, se advierte, en primer lugar, que el municipio de Yumbo (Valle del Cauca) sí propuso el trámite arbitral pactado en el contrato y que dicho proceso no fue posible adelantar porque el aquí demandante no canceló los gastos del trámite arbitral y, en segundo término, el apelante pese, a la afirmación del municipio, insiste sobre el punto sin atender dicha afirmación y menos controvertirla.

b) Frente al argumento relativo a que el hecho de que la Resolución número 605 de 2019 le fuera notificada a la demandante después de finalizado el referido contrato de concesión configura nulidad de los actos acusados por “*error de procedimiento*”, debe precisarse que, i) el análisis sobre nulidad de los actos acusados corresponde al fondo del asunto, por lo cual es necesario e indispensable el agotamiento de todas las etapas procesales que la Ley 1437 de 2011 y demás normas aplicables a este caso concreto establece para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, ii) la solicitud tampoco señala en qué procedimiento se produjo el error que alega, pues, no precisa si lo fue en el procedimiento establecido en las cláusulas del contrato o si en el señalado dentro del término de ejecución del contrato.

c) Contrario a lo alegado por el recurrente, el hecho de no acceder al decreto de la medida cautelar solicitada no habilita a la entidad territorial demandada a ejecutar el acto administrativo acusado a través del proceso de cobro coactivo y tampoco la autoriza a incurrir en un perjuicio irremediable en contra del concesionario



Expediente: 76001-23-33-000-2021-01082-01 (72.931) Acumulado
Actor: Servigenerales SA ESP – hoy Urbaser SA ESP
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de auto

demandante, por cuanto: *i*) como lo señalan el tribunal y el municipio demandado, las resoluciones demandadas no tienen liquidado el valor de los servicios cobrados como adicionales por Servigenerales y su carácter instructivo hace imposible su ejecución por la vía coercitiva y, *ii*) este aspecto es el objeto de la presente demanda, pues, para tal fin la parte actora solicitó en su escrito de demanda el decreto de una prueba pericial para verificar si los servicios prestados a grandes generadores fue bien cobrado o no por ella.

4) Así las cosas, se confirmará la decisión adoptada el 31 de marzo de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la cual negó el decreto de una medida cautelar solicitada por Servigenerales SA ESP (hoy URBASER SA ESP).

Por lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B,**

RESUELVE

1º) Confírmase el auto proferido el 31 de marzo de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio del cual negó el decreto de una medida cautelar.

2º) Ejecutoriado este auto, por Secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma digital SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.