

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
YOPAL – CASANARE
SISTEMA ORAL

Yopal, once (11) de marzo de mil quince (2015)

Medio de Control	: Nulidad – Medida Cautelar de suspensión provisional, presupuestos para su procedencia, Art. 231 del CPACA; 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. - Incumplimiento al artículo 2º numeral 2.1 del Acuerdo No. 08 de 2011 - Decreta suspensión provisional.
Demandante	: Rene Leonardo Puentes Vargas
Demandado	: Municipio de Yopal - Concejo de Yopal
Expediente	: 85001-33-33-001- 2014-00277-00

Vencido el término del traslado otorgado a la parte demandada, procede el Despacho a estudiar la viabilidad del decreto de la medida cautelar solicitada en el proceso del epígrafe, veamos:

1. Lo que se pretende en el medio de control. En ejercicio de medio de control contemplado en el artículo 137 del C.P.A.C.A., "Nulidad", el señor Rene Leonardo Puentes Vargas en nombre propio, solicita la nulidad del Acuerdo 05 de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Yopal, "Por el cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Yopal, para celebrar un contrato de concesión de la planta de beneficio animal y del servicio de sacrificio y faenado en el Municipio de Yopal".

2. La medida cautelar solicitada¹. Suspensión del Acuerdo 05 de 2014 "Por el cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Yopal, para celebrar un contrato de concesión de la planta de beneficio animal y del servicio de sacrificio y faenado en el Municipio de Yopal".

3. Fundamentos de la solicitud. Atendiendo al concepto de violación indicado en la demanda, a juicio del demandante existe violación a la Constitución artículo 29 y la ley; artículos 138, 140 y 151 del reglamento interno del Concejo Municipal, Acuerdo 08 de 2011; Ley 5º de 1992 y Art. 4 y 11 de la Ley 1508 de 2012.

Indica una violación al debido proceso consagrado en el Art. 29 de la Constitución, por desconocimiento de la Ley 5º de 1992 y del Reglamento Interno del Concejo, en la medida que la Alcaldía introdujo modificaciones importantes al proyecto que fuera radicado y entregado a todos los concejales sin que tales modificaciones hubieran sido sometidas a discusión y aprobación en comisión y en plenaria, lo cual condujo a la aprobación de un acuerdo diferente al debatido y aprobado en la comisión respectiva así como en la plenaria de la Corporación.

Aduce igualmente una violación al Acuerdo 08 de 2011 Art. 2º que establece los requisitos que deben acompañar la presentación de un proceso de concesión los cuales fueron omitidos por la administración no obstante que dicho acuerdo se encuentra vigente pues no ha sido

¹ Se presentó en escrito separado a la demanda (fl. 176) pero con fundamento en los razonamientos expuestos en esta.

derogado por la Ley 1508 de 2012 que regula la materia general en cuanto a asociaciones público privadas mientras que el acuerdo sólo hace referencia a los requisitos que debe presentar la administración para otorgar facultades al Alcalde para celebrar este tipo de contratos.

Considera que existe violación a los artículos 4º y 11 de la Ley 1508 de 2012 en la medida que la administración no presentó los estudios técnicos económicos o de análisis, a fin de demostrar que la concesión era necesaria y altamente eficiente y así obtener la autorización para celebrar dicho contrato.

4. Pronunciamiento de la entidad demandada. Señala que atendiendo a lo dispuesto en el Art. 231 del CPACA, la medida cautelar solicitada no tiene fundamentación alguna pues el demandante no hizo descripción de los actos vulnerados ni del acto demandado comparado con las normas supuestamente violadas.

Indica que revisada la demanda se establece igualmente que el demandante no ejecutó su deber de accionar en debida forma al haber omitido indicar la norma aplicable a cada acto o procedimiento acusado, lo cual hace improcedente decretar la medida solicitada.

Respecto de las normas que se aducen en la demanda como violadas manifiesta en concreto que no existe vulneración al reglamento interno del Concejo, arts. 138, 140 y 151, ya que el proyecto de acuerdo presentado por el municipio contaba con los requisitos que debe contener todo proyecto, esto es título, soporte legal, parte motiva, articulado y exposición de motivos; que el cumplimiento de los mismos fue verificado por el Presidente del Concejo quien igualmente efectuó el estudio de la unidad de materia realizando su asignación a la Comisión de Planeación.

Manifiesta que la administración cumplió con los principios de publicidad y debido proceso, que el demandante tuvo pleno conocimiento del texto íntegro del proyecto debatido y aprobado por el Concejo y objeto de la presente acción, cual fue el segundo documento presentado en oportunidad legal por el municipio y mediante el cual se hizo aclaraciones al proyecto de acuerdo inicial.

5. Consideraciones del Despacho

5.1. Requisitos para decretar las medidas cautelares. En lo que respecta a la suspensión provisional de los actos administrativos, el artículo 231 del C.P.A.C.A., preceptúa:

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.

Conforme a dicha norma la suspensión provisional de los actos administrativos procederá i) por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado y ii) que tal violación surja del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En el presente caso, la parte actora en su demanda –pues a ella se remite en su solicitud de suspensión- invoca como normas violadas el Acuerdo No. 08 de 2011, "Por el cual se reglamenta la autorización para suscribir contratos y convenios en el Municipio de Yopal", Art. 2º, toda vez que la administración omitió cumplir con los requisitos que refieren a la presentación de proyectos de Acuerdo por parte del Alcalde ante el Concejo al solicitar autorización para celebrar contratos de concesión.

Para decidir el cumplimiento de este primer requisito, resulta necesario ocuparse inicialmente de la vigencia de la norma que se alega violada, Acuerdo No. 08 de 2011, veamos:

El régimen municipal previsto en la Constitución Nacional, consagra en su artículo 313, las competencias asignadas a los concejos municipales, entre las cuales en su numeral tercero consagra la siguiente:

"Art. 313: Corresponde a los Concejos: ... 3. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos..."

Por su parte, la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", estableció que dicha facultad debe ser reglamentada. El artículo 32² en su numeral 3º dispone:

"Art. 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."

Con fundamento en las disposiciones anteriores el Concejo Municipal de Yopal, expidió el Acuerdo No. 08 de 20 de mayo de 2011, "Por el cual se reglamenta la autorización para suscribir contratos y convenios en el Municipio de Yopal"³, disponiéndose en su artículo primero que el alcalde de Yopal requiere autorización previa del Concejo Municipal para celebrar entre otros, contratos de concesión, de conformidad con lo establecido en dicho acuerdo.

Posteriormente, se profirió la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios", disponiendo en su Art. 18 la modificación del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, adicionando al mismo un cuarto párrafo, el cual a su tenor reza:

² Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

³ Folios 124-129 cuaderno de medidas.

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
YOPAL - CASANARE
Exp. 85001-33-33-001-2014-00277-00**

"PARÁGRAFO 4o. 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." (subrayado del Despacho)

De lo anterior resulta que la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, se ocupó de señalar en forma taxativa los casos en los cuales los alcaldes requieren autorización de los concejos municipales para contratar, no obstante ello, **la facultad de reglamentar dicha autorización permanece incólume en cabeza de los concejos municipales.**

Así las cosas, examinado el Acuerdo No. 08 de 2011 expedido por el Concejo de Yopal, encuentra el Despacho, que no contraría lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues dicha norma en efecto enlista el contrato de concesión como uno de los casos en los cuales el concejo municipal debe autorizar al alcalde para contratar, autorización ésta que en efecto debe ser reglamentada acorde con la normatividad vigente, tal como en efecto lo señaló la H. Corte Constitucional en sentencia C-738 de 2001, al estudiar la constitucionalidad de dicha facultad, precisando:

"Un ejemplo de las competencias autónomas a las que se hace referencia, es lo dispuesto en el artículo 313-1 de la Carta Política, el cual señala que los concejos municipales estarán encargados de "reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio". La función reglamentaria que allí se consagra es una de las atribuciones normativas propias de los concejos, que forman parte del reducto esencial de la autonomía territorial y, por lo mismo, no requieren para su desarrollo de una ley de la república que haya regulado previamente las materias en cuestión.

Pues bien, si una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al alcalde para contratar, tal y como lo dispone el artículo 313-3 Superior, es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, por virtud del numeral 1 del mismo canon constitucional. Es decir, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de sus funciones es la de autorizar al alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema. Así, en criterio de esta Corporación, este último precepto constitucional es un fundamento suficiente para que el Legislador haya confirmado que las Corporaciones municipales de elección popular tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al correspondiente jefe de la administración municipal autorizaciones para contratar.

Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán

aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador." (Negrita fuera de texto)

Corolario lo anterior, debe afirmarse que **el Acuerdo No. 08 de 2011**, por medio del cual el Concejo Municipal de Yopal reglamentó la autorización al Alcalde para suscribir, entre otros, contratos de concesión, **se encuentra vigente a la luz de la actual legislación** y era de obligatorio acatamiento por la administración municipal al momento de presentar el proyecto de acuerdo, e igualmente debía ser observado por el Consejo a fin de otorgarle al Alcalde Municipal de Yopal autorización para celebrar contrato de concesión.

Ahora, conforme a las pruebas obrantes en el expediente se tiene que el Acuerdo No. 08⁴ no fue cumplido por la administración municipal, pues tal y como lo establece en su artículo 2º numeral 2.1, en tratándose de proyectos de Acuerdo que presente el Alcalde ante el Concejo para solicitar autorización para celebrar contratos de concesión de infraestructura, se debía anexar los siguientes documentos:

"2. CONTRATO DE CONCESIÓN

Para el caso de concesiones, el Municipio deberá acompañar el respectivo proyecto de Acuerdo, con los documentos que se relacionan en el presente numeral, de acuerdo a la clase de concesión que se requiere, de conformidad a:

2.1. CONSTRUCCIÓN, EXPLOTACIÓN O CONSERVACIÓN TOTAL O PARCIAL, DE UNA OBRA O BIEN DESTINADOS AL SERVICIO O USO PUBLICO O PARA LA ADECUADA PRESTACIÓN O FUNCIONAMIENTO DE LA OBRA

En los eventos en que la **Concesión involucra infraestructura**, el Municipio deberá anexar los siguientes documentos:

- a. Antecedentes del inmueble, en los cuales, se deberá establecer cuál fue la destinación del inmueble (en los eventos en los que tenga destinación específica) conforme lo establecido en el documento que soporta la propiedad del mismo, así como la destinación que el Municipio le ha dado al inmueble, en los cuales, deberá especificarse la destinación actual.
- b. Plano del inmueble objeto de la concesión, en el que se evidencie, ubicación, área (del inmueble y de la construcción) y linderos del inmueble.
- c. Descripción de la infraestructura construida en el inmueble objeto de la concesión, en la cual, se deberá señalar el valor de cada una de las obras construidas y el valor del inmueble.
- d. Documentos que soportan la propiedad del inmueble a nombre del Municipio: Escritura Pública o Acto Administrativo, según sea el caso; Certificado de matrícula inmobiliaria, expedido máximo con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de presentación del proyecto.
- e. Justificación técnica y económica que soporte la necesidad y conveniencia para el Municipio / entregar una infraestructura en concesión.
- f. Estudio técnico y financiero que estructura la Concesión, el cual deberá desarrollar como mínimo los siguientes aspectos:
{...}"

⁴ Obrante a folios 124 a 129 del cuaderno de medidas cautelares.

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
YOPAL - CASANARE
Exp. 85001-33-33-001-2014-00277-00

No obstante lo reglamentado en dicho acuerdo, la Administración Municipal al presentar⁵ a consideración del Concejo el proyecto de Acuerdo "POR EL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL DE YOPAL PARA CELEBRAR UN CONTRATO DE CONCESIÓN DE INMUEBLE DONDE FUNCIONA LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL DE YOPAL Y DEL SERVICIO INHERENTE A LA MISMA QUE PERMITA SU ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN, EXPLOTACIÓN, TRASLADO, RELOCALIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN", únicamente anexo al mismo copia de la Escritura Pública No. 36 de 11 de marzo de 1994 y certificado de matrícula inmobiliaria No. 470-33048 (fls. 50-53 y 73-74) este último expedido con más de treinta días de anterioridad a la fecha de presentación del proyecto, el número de matrícula inmobiliaria en el indicado no coincide con el bien inmueble objeto de venta mediante la referida escritura pública, con lo cual no se dio claridad respecto del inmueble y la infraestructura a entregar en concesión y si se trataba o no de un bien de uso público o destinado al uso público.

Nótese que aquí no se está haciendo referencia al requisito contenido en el literal f del numeral 2.1 Art. 2º del Acuerdo 08, pues como ya lo determinó este Despacho en auto de fecha 16 de enero de 2015 proferido dentro de la acción popular No. 85001-33-33-001-2014-00142-00⁶, expedida la Ley 1508 de 2012, y el decreto que la reglamenta, este no resulta exigible pues implica un desbordamiento de competencia por parte del Concejo respecto de su facultad reglamentaria en la medida que invade la órbita de los asuntos materia de las normas de contratación e interfiere en el regular funcionamiento de la gestión contractual del municipio.

De igual forma, se evidencia que el Concejo municipal de Yopal al otorgarle al Alcalde autorización para celebrar contrato de concesión de la planta de beneficio animal mediante Acuerdo 05 de 2014 cuya suspensión se solicita, inobservó lo dispuesto en el Acuerdo 08 de 2011 concretamente el Art. 2º, pues bajo la argumentación del Concejal Libardo Carreño Fernández ponente del proyecto y de la jurídica del Concejo, en el sentido que dicho acuerdo fue derogado por la Ley 1551 de 2012 Art. 18 y que al no estar vigente debía ser inaplicable en el presente caso, en sesión del 10 de julio de 2014⁷, con cuatro votos positivos uno sólo en contra, suprimieron el párrafo 10 de la parte motiva del proyecto de acuerdo presentado en su segunda versión por la administración municipal en cuanto refería al Acuerdo 08, cuando conforme a lo señalado en precedencia dicho acuerdo si se encuentra vigente, no ha sido derogado por el Art. 18 la Ley 1551 de 2012 por el contrario en el numeral 3º el Legislador confirmó que los Concejos municipales tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al Alcalde facultad para contratar.

⁵ El día 03 de julio de 2014.

⁶ Demandante: Oromairo Avella Ballesteros. Demandado el Municipio de Yopal y Concejo de Yopal, en la cual se solicitó como medida cautelar la suspensión provisional del acuerdo que autoriza al alcalde para celebrar contrato de concesión de la planta de beneficio animal, lo mismo que la suspensión del proceso contractual.

⁷ Conforme a Acta 05 obrante a folios 130-151 ver folios 141-142 y 147.

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
YOPAL - CASANARE
Exp. 85001-33-33-001-2014-00277-00**

En consecuencia, de la confrontación del acto demandado con la normatividad señalada como violada, de igual forma del estudio de las pruebas obrantes al expediente, esto es las allegadas con la demanda así como con la respuesta dada por la demandada a la solicitud de medida cautelar, el Despacho encuentra que las mismas resultan concluyentes para determinar que al momento de expedirse el acto administrativo acusado se infringió el Acuerdo 08 de 20 de mayo de 2011 razón por la cual hay lugar a decretarse la medida cautelar solicitada.

La anterior consideración releva al Despacho de examinar los cargos restantes, planteados en apoyo a la solicitud de suspensión provisional.

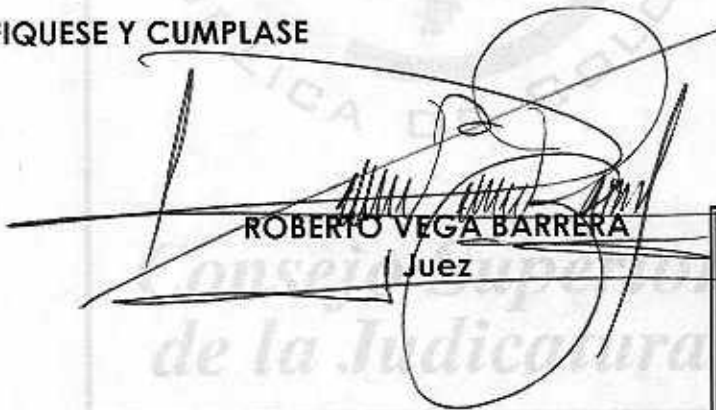
En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo de Casanare,

RESUELVE:

Decretar la suspensión provisional del Acuerdo 05 de 2014 "Por el cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Yopal, para celebrar un contrato de concesión de la planta de beneficio animal y del servicio de sacrificio y faenado en el Municipio de Yopal" expedido por el Concejo municipal de Yopal.

Contra ésta determinación procede el recurso de apelación en los términos dispuestos en el Art. 236, en concordancia con el artículo 243 numeral 2 del CPACA.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


ROBERTO VEGA BARRERA
Juez

Juzgado Primero Administrativo
Yopal - Casanare
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO
SISTEMA ORAL**
El auto anterior se notificó por
ESTADO ELECTRÓNICO No. 19,
hoy 12 DE MARZO DE 2015,
siendo las 7:00 a.m.

SECRETARIA