REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD SIMPLE**
DEMANDANTE:	**JOSE ENRIQUE MOLINA ROJAS**
DEMANDADO:	**MUNICIPIO DE ACACIAS**
EXPEDIENTE:	**50 001 33 33 001 2018 00385 00**

1. Objeto de la Decisión:

Se pronuncia el Despacho sobre la medida cautelar impetrada por la parte demandante, en la que solicita se decrete la Suspensión Provisional del acto acusado de nulidad, esto es el Acuerdo 28 del 15 mayo del 2002, por medio del cual el Concejo Municipal de Acacias faculta al alcalde para celebrar contratos y suscribir convenios interadministrativos y de cofinanciación (folio 6).

2. Antecedentes:

El señor José Enrique Molina Rojas, presentó medio de control de Nulidad Simple contra el Municipio de Acacias– Meta, a fin de que se declare la nulidad del Acuerdo 28 del 15 mayo del 2002, junto con la demanda, el accionante solicitó como medida provisional la suspensión del mismo al considerar que éste contraviene lo establecido en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, como quiera que el acto acusado faculta los Alcaldes para contratar y celebrar convenios interadministrativos y de cofinanciación por un término indefinido, de esta manera desconociendo lo previsto en las norma enunciadas.

Por auto del 11 de febrero de 2019 (folios 50), se admitió el presente medio de control, así mismo, en providencia de la misma fecha, se corrió traslado por el termino de cinco (5) días, a las demás partes procesales de la solicitud de suspensión del acto acusado (folio 51).

En termino la apoderada del ente municipal demandado descorrió el traslado de la medida, solicitando se niegue la misma, ya que el acuerdo demandado no vulnera las norma en que debe fundarse, pues el actor interpreta de manera sesgada la ley, confundiendo la autorización que debe dar el Concejo Municipal al Alcalde para celebrar ciertos contratos con la posibilidad que tiene el mandatario local para ejercer pro tempore funciones propias de la citada corporación (58 al 70).

3. Consideraciones.

El artículo 231 del CPACA, prevé los requisitos para decretar las medidas cautelares, entre otras, la suspensión provisional de los actos administrativos, así:

> *"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. (...)" (Subrayado por el Despacho)*

De la norma trascrita se concluye que para que proceda la suspensión provisional, la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida deprecada, debe surgir del análisis del acto demandado de forma conjunta con las normas superiores indicadas como violadas y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa - Sección Quinta, en pronunciamiento del 24 de enero de 2013, con ponencia de la Dra. Susana

Buitrago Valencia, señaló[1]:

> *"De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud."* *(Subrayado por el Despacho)*

En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso administrativo - Sección Primera, en providencia del 25 de junio de 2015[2], indicó:

> *"En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que "la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite"[3]. Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa[4]. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia" (Subrayado por el Despacho)*

De lo anterior, se puede concluir, que los argumentos esbozados por el Juez al momento de pronunciarse sobre una medida cautelar, si bien analiza la normatividad invocada como trasgredida y las pruebas allegadas por el solicitante, es un estudio preliminar que no presupone un prejuzgamiento, ni mucho menos un condicionamiento para emitir fallo, pues esta no influye en la decisión final.

Ahora en cuanto a la facultad de los alcaldes para contratar y los casos en que requiere autorización previa del concejo municipal, el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política[5], numeral 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993[6], numeral 5 del literal D del artículo 91

---

[1] Sentencia Nº 11001-03-28-000-2012-00071-00
[2] Radicación núm.: 11001032400020150016300 – Consejero Ponente GUILLERMO VARGAS AYALA
[3] GONZALEZ REY, Sergio. "Comentario a los artículos 229-241 CPACA", en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492
[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.
[5] "Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)".
[6] "Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales (...) 3o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva: (...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades."

de la Ley 136 de 1994[7] y articulo 110 del Decreto 111 de 1996[8], disponen que por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.

Por consiguiente, no resulta correcto afirmar que cada periodo el Concejo Municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se da, la contratación del municipio se paraliza, pues ello desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas, además contraviene los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía contenidos en los artículos 209 Constitución política y 3º de la Ley 489 de 1998, que orientan la actuación administrativa.

No obstante y de manera excepcional el alcalde como suprema autoridad municipal y administrativa necesitará autorización del concejo municipal para contratar en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos: 1. empréstitos; 2. que comprometan vigencias futuras; 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles; 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes; y 5. Concesiones, los cuales serán objeto de reglamentación por parte del Concejo de conformidad con el numeral 3 de la referida norma.

En efecto, la atribución constitucional del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.[9]

De lo anterior se puede concluir que por regla general el alcalde municipal ostenta la facultad para contratar y solo expcionalmente debe contar con la autorización del Concejo Municipal en los casos ya previstos.

Así las cosas, resulta procedente suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo acusado, ya que el Concejo Municipal de Acacias trasgredió el ordenamiento jurídico, pues de manera general facultó al Alcalde a suscribir contratos, potestad que por disposición legal se encuentra en cabeza del mandatario local, además el acto acusado en ninguno de sus apartes se refiere a los contratos que requieran autorización previa, ya que los convenios interadministrativos y de confinación no necesariamente comprometen vigencias futuras del presupuesto, tal circunstancia lo determina el mismo negocio contractual, tan evidente es la ilegalidad del acto acusado que la administración municipal indica que solo en los contratos enumerados en el parágrafo 4 del el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 solicitó la respectiva autorización para suscribirlos, según consta en la certificación visible a folios 71 al 72 del plenario.

---

7 "Artículo 91º.- Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) D) En relación con la Administración Municipal: (...) 5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."

8 "Artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...) En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica."

9 Sentencia C-738-01 del 11 de julio de 2001,

Si bien, el demandante solicita la suspensión del acto acusado porque se facultó al Alcalde para contratar sin límite en el tiempo, también lo es que dicha facultad le fue concedida de manera general, ya que no se trata de alguno de los contratos enumerados en el parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, por lo que dicho acto se torna ilegal ya que la atribución para contratar es de resorte exclusivo del mandatario local.

Finalmente, en razón a que el término de traslado de la contestación de la demanda se suspendió en virtud a que el expediente ingresó al Despacho a fin de pronunciarse sobre la medida cautelar, el mismo se reanudara a partir de la notificación por estado de la presente providencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 118 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio,

RESUELVE:

PRIMERO: SUSPENDER provisionalmente el Acuerdo 28 del 15 mayo del 2002, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR a la entidad demandada, que el acto administrativo suspendido no podrá ser reproducido, so pena de suspender los efectos del nuevo acto, ello en atención a lo previsto en el artículo 237 y ss. del CPACA.

TERCERO: REANUDAR, el término de traslado de la demanda a partir de la notificación por estado electrónico de la presente providencia, como se indicó en precedencia.

CUARTO: RECONOCER personería a la abogada PAULA ANDREA MURILLO PARRA, como apoderada del Municipio demandado en los términos y forma del poder conferido obrante a folios 73 al 77 del expediente.

NOTIFÍQUESE

CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO
Juez

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La anterior providencia se notifica por anotación en Estado Electrónico Nº **10 del 12 de marzo de 2019**, el cual se avisa a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.

GLADYS PULIDO
Secretaria