



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017)

REFERENCIA: NULIDAD – Medida Cautelar
DEMANDANTE: LUIS FERNANDO MEDINA MENDOZA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50-001-33-33-004-2017-00073-00

ASUNTO

Procede el Despacho a decidir la solicitud de suspensión provisional presentada por el accionante LUIS FERNANDO MEDINA MENDOZA, respecto de los artículos 1° y 2° del Acuerdo 264 de 2015 expedido por el Concejo Municipal de Villavicencio *"POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO PARA CONTRATAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

ANTECEDENTES

Con fundamento en el artículo 230-3 del C.P.A.C.A., el actor solicitó decretar la suspensión provisional de los artículos 1° y 2° del Acuerdo 264 de 2015 expedido por el Concejo Municipal de Villavicencio, citando como normas vulneradas las contenidas en los artículos 315 de la Constitución Política, 313-3 de la ley 136 de 1994, la ley 1551 de 2012, el Decreto 111 de 1996 y el contenido de la sentencia C-738 de 2001, argumentó que la norma demandada fue expedida contraviniendo el ordenamiento jurídico, por cuanto la corporación territorial se atribuyó la facultad de autorizar previamente la suscripción de contratos de obra pública superiores a 8.000 smmlv y de suministro superiores a 5.000 smmlv, sin que ello estuviese previsto en la ley, la cual determina los contratos que pueden ser limitados por los concejos municipales.

POSTURA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Contestación del Municipio de Villavicencio

En el término de traslado de la solicitud de medida cautelar, el Municipio de Villavicencio no se opuso a la petición del demandante, aduciendo que es evidente la contradicción entre el acuerdo acusado y las normas invocadas en la demanda, exaltó decisiones del H. Consejo de Estado en las cuales se consideró que la facultad de los concejos municipales de fijar los contratos que requieren su autorización previa, se encuentra gobernada por el principio de excepcionalidad, según el cual sólo están sujetos a dicho requisito los negocios jurídicos que excepcionalmente determine la ley.

Destacó que mediante providencia fechada 12 de febrero de 2016, el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta decretó la suspensión provisional de una ordenanza proferida por la Asamblea del Meta, en similares condiciones a las del presente asunto, considerando la extralimitación en sus funciones; por lo que solicita

acoger la petición del demandante, en el sentido de ordenar la suspensión provisional del Acuerdo N°. 264 de 2015.

Contestación del Concejo Municipal de Villavicencio

La corporación territorial indicó que el acto demandado se ajusta a los artículos 32 de la ley 136 de 1994, 18 de la ley 1551 de 2012 y 315 de la Constitución Política, por cuanto los contratos a que hacen referencia los artículos 1 y 2 del mencionado acuerdo son la excepción a la regla general que establece que el concejo únicamente puede atribuirse la facultad de autorizar la contratación de los negocios que señale la ley.

Finalizó solicitando declarar improcedente la solicitud de suspensión provisional del acuerdo demandado ya que atenta contra el principio de legalidad que reviste a los actos administrativos.

CONSIDERACIONES

En los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme lo dispone el artículo 229 del C.P.A.C.A., podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentadas, medidas cautelares a las cuales -si es del caso- accederá el juez o magistrado por medio de providencia motivada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso, la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

La suspensión provisional está regulada en el artículo 231 del C.P.A.C.A.¹ y exige para su prosperidad que la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida deprecada, 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.

El Acuerdo N° 264 de 2015 *"Por medio del cual se reglamenta la autorización al alcalde del Municipio de Villavicencio para contratar y se dictan otras disposiciones"* cuya suspensión se solicita dispone en sus artículos 1° y 2°:

"Artículo 1°: *El Alcalde de Villavicencio requerirá autorización previa del Concejo Municipal para contratar, además de lo establecido en el Artículo tercero del presente acuerdo, en los casos en que el contrato requiera cuantías superiores a las que a continuación se expresan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes de acuerdo con la naturaleza del contrato:*

- 1. En los Contratos de Obra Pública superiores a 8.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

¹ **"Art. 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."

- 2. *En los Contratos de suministro superiores de 3.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

Artículo 2º: Procedimiento. *En los casos señalados en el artículo anterior El Alcalde deberá presentar el Proyecto de Acuerdo por medio del cual solicita la autorización anexando la siguiente documentación y requisitos:*

1. *Exposición de motivos en la cual se incluya con claridad:*
 - a. *El impacto del proyecto objeto del contrato y su autorización, en el que se muestre la importancia de su ejecución para la ciudad; en lo económico, social, seguridad, movilidad o en cualquier otro aspecto;*
 - b. *El tipo de contrato sobre el cual requiere la autorización.*
 - c. *Nombre, descripción y costo del proyecto(s) y meta o metas en las cuales se apunta en el Plan de Desarrollo vigente.*
 - d. *Indicar cuales funcionarios de la Administración deberán sustentar ante el Concejo Municipal (Comisiones y/o Plenaria), los argumentos jurídicos, técnicos, de conveniencia y costos del proyecto de inversión objeto de la solicitud.*
2. *Anexar certificación del banco de proyectos en el que conste el registro y la última fecha de actualización del proyecto objeto de la inversión o gasto.*
3. *Anexar certificación de Disponibilidad Presupuestal expedida por el director de presupuesto o quien haga sus veces donde determine el rubro, la denominación y el monto del rubro no comprometido para determinar la suficiencia de recursos del presupuesto y finalmente que indique las fuentes de financiación.*
4. *Este Proyecto de Acuerdo deberá ser radicado en la Secretaría General, y será remitido por ésta al presidente de la Comisión respectiva según la inversión y a los demás concejales miembros de la comisión para su análisis.*
5. *Una vez analizado el Proyecto de Acuerdo, si no llena los requisitos establecidos en los numerales anteriores, será devuelto dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo a la Administración Municipal para que subsane o corrija el error de no hacerse la respectiva corrección no se dará trámite y se entenderá como no presentado el proyecto de acuerdo o en su defecto; si llena los requisitos o se corrige en el término señalado, se le dará el trámite en la Corporación como lo establece el Reglamento Interno y la ley para que sea Acuerdo del Municipio.*

Parágrafo: *El Concejo negará autorización previa establecida en la Ley y reglamentada por medio del presente Acuerdo, cuando no se dé cumplimiento a alguno de los requisitos previstos en el presente artículo."*

Sobre los contratos que a nivel municipal requieren autorización previa del concejo municipal la Ley 136 de 1994 en el parágrafo 4º del artículo 32 señala:

"ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

- 1. Contratación de empréstitos.*
- 2. Contratos que comprometan vigencias futuras.*
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
- 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
- 5. Concesiones.*
- 6. Las demás que determine la ley."*

En estudio de constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, la H. Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001 aclaró:

"...debe advertir esta Corporación que la atribución otorgada en la norma bajo estudio, siendo como es una función administrativa, sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza. Así, cualquier reglamentación efectuada por dichas Corporaciones, debe ser respetuosa del ámbito reservado constitucionalmente al Legislador, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación. Igualmente, al constituir esta función una manifestación de la colaboración armónica que, en virtud del artículo 116 Superior, debe existir entre los distintos órganos del Estado -tanto entre los pertenecientes a una misma rama del poder público, como entre las distintas ramas-, a ella es aplicable lo dispuesto por esta Corte en cuanto al tema de las leyes de autorizaciones, en virtud de las cuales podrá el Congreso autorizar al Ejecutivo para contratar (art. 150-9, C.P.).

(...)

*El anterior razonamiento es aplicable, mutatis mutandi, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada. Por lo mismo, **no podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta.** En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc." (Se resalta).*

Frente a la facultad de los concejos municipales de autorizar a los alcaldes para contratar, el Consejo de Estado en interpretación del artículo 150-9² de la Constitución Política, estudiado de manera paralela con el 313-3³ ídem, explicó:

*"a. La potestad de los concejos municipales no puede ser interpretada de manera aislada y sin consideración a las competencias de los alcaldes y a la autorización para contratar que les da la Ley 80 de 1993. (...) b. El alcance de la expresión "autorizar al alcalde para contratar" debe atender también la diferente naturaleza de las funciones que cumplen los concejos municipales y los alcaldes. (...) c. Las corporaciones públicas de elección popular no pueden intervenir en los procesos de contratación. (...) d. Las funciones de las corporaciones públicas territoriales son de naturaleza administrativa. e. La Constitución Política no tiene previsto ni permite "bloques institucionales" que paralicen la contratación local e impidan la satisfacción de las necesidades municipales. f. Conclusión: la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal."*⁴

Al confrontar las disposiciones aducidas como vulneradas con el acuerdo municipal cuya suspensión se solicita, advierte el Despacho que los limitantes para suscribir contratos de obra pública y de suministro no se encuentran determinados en la ley y menos es posible restringir la actividad contractual en consideración a la cuantía, desbordando el concejo municipal su competencia reglamentaria en contravía a la regla general de contratación que reviste a los alcaldes.

Evidencia el Despacho que tanto la solicitud de suspensión como el acto administrativo demandado enuncian como fundamento la Sentencia C-738 de 2001, advirtiéndose que la corporación de elección popular le dio una aplicación que no corresponde a las consideraciones de la Corte Constitucional, quien de forma clara determinó que so pretexto de reglamentar las autorizaciones previas para contratar los concejos no pueden extralimitar sus funciones al punto de obstaculizar los procesos de contratación.

Aunque el concejo municipal insiste en que el Acuerdo 264 de 2015, se ajustan a la Constitución y a la ley, aduciendo que los contratos que pretende limitar se encuentran dentro de las excepciones que permiten a la corporación exigir autorización previa para contratar, esta postura no es de recibo para el Juzgado, toda vez que los contratos de obra pública y suministro no se encuentran en listados en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, ni el legislador previó un limitante en consideración a la cuantía de los contratos, evidenciándose que el concejo excede ostensiblemente el ejercicio de sus atribuciones, al punto que puede llegar a oscurecer el normal desarrollo de la actividad contractual de la entidad territorial.

Al respecto, es oportuno destacar que en un caso similar al ahora estudiado en auto de fecha 12 de febrero de 2016, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del

²**ARTICULO 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones"*

³**ARTICULO 313.** *Corresponde a los concejos: (...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo."*

⁴ Sentencia del dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Consejo de Estado, Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas y radicación número: 11001-03-06-000-2016-00023-00(2284).

Meta⁵, se decretó la suspensión provisional del Reglamento No. 896 de 2015 expedido por la Asamblea Departamental del Meta, que condicionó la celebración de contratos de obra pública con cuantía superior a 8000 smmlv a la autorización previa de dicha corporación de elección popular, por cuanto esta exigencia resultaba contraria a los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, al desconocer las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del Gobernador, toda vez que tal restricción no se encuentra estipulada en ley alguna, aunado a que el imponer a la administración dicha obligación en los contratos de obra pública puede producir un retraso en la ejecución de las obras.

De igual manera, el Tribunal Contencioso consideró que la autorización previa para la celebración de contratos con base en su cuantía, a todas luces revela un control injustificado por parte de la asamblea departamental, contrariando la Ley 136 de 1994 y la Constitución Política en el artículo 300, lo cual puede restringir la suscripción de contratos de suma importancia para el desarrollo de la entidad territorial.

Así las cosas, la medida cautelar solicitada tiene vocación de prosperidad, ya que el concejo municipal de Villavicencio al exigir autorización para suscribir contratos de obra y de suministro considerando la cuantía, infringe la regla general que faculta al alcalde para contratar al crear excepciones sin fundamento legal, infringiendo lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012⁶ y el artículo 313-3 de la Constitución Política.

Por lo anterior, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE:

DECRETAR la suspensión provisional de los artículos 1º y 2º del Acuerdo 264 de 2015 "*Por medio del cual se reglamenta la autorización al alcalde del Municipio de Villavicencio para contratar y se dictan otras disposiciones*", por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE,



CATALINA PINEDA BACCA

Juez

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL
DE VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN ESTADO ELECTRÓNICO
(Art. 201 C.P.A.C.A.)**

La anterior providencia se notifica por anotación en estado electrónico N° 032 de 24 de julio de 2017.



DANIEL ANDRÉS CASTRO LINARES

Secretario

⁵ Folios 19 a 26 del expediente

⁶ Norma que modificó la Ley 136 de 1994.