



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013)

Medio de Control	Nulidad (Artículo 137 del CPACA)
Demandantes	CARLOS ALBERTO BALLESTEROS B., JOSÉ LEONARDO GRAJALES ATEHORTÚA, JHON JAIRO GARCÍA GIRALDO, OLMEDO DE JESÚS CANO MONTOYA, LEONARDO ALBERTO MUÑOZ CASTRILLÓN, HUGO LEÓN ARBELAÉZ SÁENZ, JESÚS EMILIO CATAÑO CATAÑO, JAIME ALBEIRO LONDOÑO PÉREZ Y JOSÉ VICENTE SANTAMARÍA RAMÍREZ
Demandado	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Radicado	050013333 010 2012 00243 00
Providencia	Sentencia N° 34
Tema	No se accede a lo solicitado

Luego de dar el traslado para alegatos, este Despacho procede a emitir la sentencia respectiva, dentro de la litis de la referencia.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA:

Lo primero que debe advertir el Despacho, es que el proceso le fue asignado el 27 de septiembre de 2012. Al revisarlo, esta Unidad Judicial inadmitió el libelo introductor, el 2 de octubre de 2012, entre otras cuestiones, ya que el actor no indicaba cuales eran las direcciones electrónicas de para notificaciones judiciales al Municipio de Medellín.

Los accionantes cumplieron con lo requerido por el Juzgado, mediante memorial del 10 de octubre de 2013, (Folios 53) razón por la cual esta Dependencia Judicial admitió la causa el día 18 de octubre de 2013 y se ordenaron las notificaciones de rigor. Además, se dispuso en ese momento el traslado de la medida cautelar de suspensión de la demanda. (Ver folios 54 del cuaderno principal y 1 del cuaderno de medidas cautelares).

2. PRETENSIONES Y HECHOS DE LA DEMANDA.

Los actores por medio del libelo introductor solicitan:

“... Se declare la nulidad parcial del Decreto 1364 de 2012 expedido por el Alcalde de Medellín “Por el cual se adopta la estructura de la administración municipal, se definen las funciones de los organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades



descentralizadas y se dictan otras disposiciones”, específicamente el párrafo primero del artículo 194 y el párrafo del artículo 198 cuyo texto es como sigue:

Artículo 194:

“...

Parágrafo Primero. La Secretaría de Infraestructura Física, antes de Obra Pública, no ejecutará en forma directa labores de construcción y sostenimiento de obra pública, las cuales serán realizadas exclusivamente mediante contratación pública con terceros especializados...”.

Artículo 198:

“...

Parágrafo. La Secretaría de Medio Ambiente, no ejecutará en forma directa labores de construcción y sostenimiento de obra pública, las cuales serán realizadas exclusivamente mediante contratación pública con terceros especializados.”

Los accionantes narran los hechos que dan origen a la demanda, de la siguiente manera:

“..3.1 Mediante el Acuerdo Municipal número 02 de 2012 el Concejo Municipal de Medellín otorgó facultades al alcalde de la Ciudad para que “mediante decreto determine la nueva estructura de la Administración Municipal”.

3.2. Los objetivos de la nueva estructura de conformidad con el citado acuerdo municipal son:

“a. Mejorar la eficiencia en la prestación del servicio público.

“b. Ser coherente con las nuevas tendencias mundiales de administración.

“c. Mejorar el desempeño de la entidad, para lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos y atendiendo la relación costo – beneficio, para la ciudad.

“d.- Mejorar las herramientas tecnológicas de la Administración Municipal.

3.3. En ejercicio de tales facultades se expidió el Decreto Municipal parcialmente demandado que derogó el Decreto 151 de 2002, definiendo en su título I lo siguiente: las normas básicas de organización y funcionamiento del municipio; las finalidades y principios de la administración municipal; las funciones y competencias generales; las modalidades de la acción administrativa; la estructura y organización de la administración pública municipal del nivel central y del nivel descentralizado; los mecanismos de coordinación en la organización y funcionamiento de la administración pública municipal; el sistema de desarrollo administrativo municipal; los sistemas de control interno y de gestión de la calidad en las dependencias y entidades del municipio; los mecanismos de gestión.

3.4. El título II del citado Decreto determinó la Estructura de la Administración Municipal. El artículo 191 consagró la Secretaría de Infraestructura Física con la finalidad de “definir las políticas de Infraestructura Física, así como direccionar la política, el diseño, la construcción, mejoramiento y conservación de la infraestructura física, que demande el



progreso de desarrollo del Municipio de Medellín, con la satisfacción de la comunidad, propendiendo por la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.”

El parágrafo primero del artículo 194 es del siguiente tenor literal:

Artículo 194. Subsecretaría Operativa de infraestructura Física. La Subsecretaría Operativa de Infraestructura física. La infraestructura Operativa de Infraestructura física tendrá las siguientes funciones:

“...Parágrafo Primero. La Secretaría de Infraestructura Física, antes de Obra Pública, no ejecutará en forma directa labores de construcción y sostenimiento de obra pública, las cuales serán realizadas exclusivamente mediante contratación pública con terceros especializados.

3.5. El artículo 195 definió la secretaría de Medio ambiente que tiene la responsabilidad de “definir las políticas del medio ambiente, así como la planeación, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de estrategias de carácter informativo, corporativo, institucional y de movilización de la Administración Municipal

El parágrafo del artículo 198 dispuso:

Artículo 198. Subsecretaría de Metro Río. La Subsecretaría de Metro Río tendrá las siguientes funciones:

“...Parágrafo. La Secretaría de Medio Ambiente, no ejecutará en forma directa labores de construcción y sostenimiento de obra pública, las cuales serán realizadas exclusivamente mediante contratación pública con terceros especializados”. (Folios 2 y 3).

3. DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Según los libelistas, las disposiciones del orden municipal desconocen el siguiente grupo normativo superior:

- Constitución Política: Artículos 25, 53, 123, 125 y 209.
- Los artículos 2 del Decreto 2400 de 1968 y 1 del Decreto 3074 de 1968.

Ahora, si bien los actores no invocaron la causal de nulidad que considera vicia el acto demandado, señaladas en el artículo 137 del CPACA, puede advertir el Despacho que la misma se puede precisar en la llamada infracción de las normas en que debería fundarse, por cuanto los actores señalaron que los parágrafos citados del Decreto 1364 de 2012, expedidos por el señor Alcalde de Medellín desconocieron unas disposiciones constitucionales, concretamente los artículos 25, 53, 123 a 125 y 311 de la Carta Política de 1991 y el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto 3074 de 1968.

En su concepto de violación, dicen que con lo dispuesto en los apartes demandados del citado Decreto 1364, se violentan disposiciones constitucionales referidas con la estabilidad laboral y el derecho al trabajo, pues dispone la realización de funciones de carácter permanente ejecutadas por terceros, dejando de utilizar las personas vinculadas laboralmente con el Estado, contrariando el propósito del constituyente en



este tema. Adicionalmente, desconoce la carrera administrativa que se pretende proteger por la Carta Política en el artículo 125.

De otro lado, consideran que la Constitución y la ley exigen que las funciones de carácter permanente deban ser realizadas por servidores públicos, vinculados a la administración y no a través de contratos de prestación de servicios.

Señala que la Corte Constitucional mediante la sentencia C 614 de 2009, fue clara al manifestar:

“...A pesar de que, como se vio, la prohibición de vincular, mediante contratos de prestación de servicios, a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública es una regla que se deriva directamente de los artículos 122 y 125 de la Constitución, lo cierto es que resulta un lugar común afirmar que, en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados outsourcing.

“...”

“la Sala insta a los órganos de control que tienen el deber legal y constitucional de proteger los recursos públicos, defender los intereses de la sociedad y vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes (artículos 267, 268 y 277 superiores), a cumplir el deber jurídico constitucional de exigir la aplicación de la regla prevista en la norma acusada y, en caso de incumplimiento, deben imponer las sanciones que la ley ha dispuesto para el efecto.

“De hecho, esta Corporación reitera de manera enfática la inconstitucionalidad de todos los procesos de deslaboralización de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas asociativas legalmente válidas, tienen como finalidad última modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo.

“...”

“En este orden de ideas, la Sala reitera a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales”.

En otro de sus apartes la misma corporación dijo:

“La segunda, la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. De esa manera, ahora resulta relevante e indispensable establecer cómo debe entenderse el concepto de función permanente. Pasa la Sala a ocuparse de ese tema:



“...”

“no puede desconocer la Sala la forma irregular como ha procedido la entidad demandada, utilizando contratos de prestación de servicios para satisfacer necesidades administrativas permanentes. En estas condiciones la modalidad de contrataciones sucesivas para prestar servicios se convierte en una práctica contraria a las disposiciones atrás señaladas pues la función pública no concibe esta modalidad para cumplir los objetivos del Estado en tareas que son permanentes e inherentes a este”.

Fuera de lo anterior, en relación con el desconocimiento los Decretos 2400 y 3074 de 1968, por parte de las normas de orden local cuestionadas vía judicial advierten:

“... La parte resaltada es de una claridad absoluta y acorde con la Constitución, al exigir que en el caso de funciones de carácter permanente del Estado necesariamente deben crearse los empleos públicos. Lo que se hace en el Decreto cuya nulidad se solicita es todo lo contrario, se acude a la ejecución por medio de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones de carácter permanente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 del decreto demandado la secretaria de Infraestructura Física tiene como finalidad de “definir las políticas de Infraestructura Física, así como direccionar la política, el diseño, la construcción, mejoramiento y conservación de la infraestructura física, que demande el progreso de desarrollo del Municipio de Medellín, con la satisfacción de la comunidad, propendiendo por la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.”. Se trata de un desarrollo directo de lo establecido en el artículo 311 de la Constitución que establece como funciones del municipio la prestación de los servicios públicos, “la construcción de las obras que demanda el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”, funciones que evidentemente son permanentes.

Al señalarse en los párrafos de la norma demandada que ni La Secretaría de Infraestructura Física, antes de Obra Pública, ni la del medio ambiente ejecutarán “en forma directa labores de construcción y sostenimiento de obra pública, las cuales serán realizadas exclusivamente mediante contratación pública con terceros especializados.”, se está exigiendo que funciones de carácter permanente sean ejecutadas por un sistema de contratación que como vimos está expresamente prohibido.

En conclusión, la norma legal exige la creación de empleos para el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente y el Decreto los suprime; la norma legal prohíbe la contratación para realizar estas funciones, el Decreto lo establece como la regla general, es evidente pues el desconocimiento de la norma superior”. (Folios 5)

4. TRÁMITE Y DEFINICIÓN DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL SOLICITADAS POR LOS ACTORES.

En este proceso, dentro del escrito de la demanda, se solicitó la medida de suspensión provisional del párrafo 1 del artículo 194 y el párrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012. De esta solicitud se da traslado a la contraparte, el 18 de octubre de 2012, por 5 días. (Folios 1 del cuaderno de medidas cautelares).



Debido al paro judicial, se suspendieron los términos del traslado tal como se certificó a folios 68.

El 14 de noviembre de 2012, la apoderada del municipio de Medellín se pronuncia sobre la medida cautelar, oponiéndose por considerar que los apartes del decreto impugnado no hacen referencia a que desaparezcan las funciones de carácter permanente ni relaciona las funciones que serán ejercidas por personas vinculadas a través de una relación legal y reglamentaria y mucho menos que no se vaya a cumplir los cometidos del estado en materia de infraestructura física y de medio ambiente.

El 26 de noviembre del pasado año, se resuelve la medida cautelar la cual no es decretada por el Despacho por cuanto los demandantes no presentaron una verdadera argumentación jurídica que permita tomar una determinación como ésta. Adicionalmente, se dijo que se requería de un debate probatorio y jurídico que permitiera establecer si los apartes impugnados se ajustan o no a la norma superior. (Folios 13 y 14 del cuaderno de medidas).

El 30 del mismo mes y año, uno de los demandantes, el Doctor CARLOS BALLESTEROS B. interpuso recurso de reposición por cuanto la solicitud de una medida de esta naturaleza no requiere de un extenso escrito argumentativo que permita establecer la no conformidad del texto demandado con la norma.

Fuera de lo anterior, sostuvo:

“... La lectura del acto administrativo atacado y el Decreto 2400 de 1.968 en lo resaltado son contradictorios, de lo que no hay duda. En su análisis debe el juez tener en cuenta que dicha norma se produjo antes de la vigencia de la ley de contratación que cita la apoderada de la demandada. Pero es claro que lo que busca el decreto con su modificación, disposición vigente es que siempre se acuda a la vinculación laboral directa cuando se está en presencia de funciones que deben ser realizadas de manera permanente. La hipótesis del municipio hace referencia a contratos que por definición son temporales, por lo que su argumentación no es válida.

De esta forma, considero que ha quedado demostrada la existencia de la contradicción y por lo mismo se cumple el supuesto para la prosperidad de la medida.

4.- Tampoco comparto lo señalado en el numeral 4 de la decisión recurrida al señalar que adoptarse la medida cautelar haría incurrir al juez en "arbitrariedad y discrecionalidad", pues lo que se quiso con la reforma contenciosa administrativa es que esta medida que poca utilidad tuvo en su momento ahora si la tenga, precisamente para que en casos como el presente no se mantuviera en el tiempo situaciones irregulares previsibles, con todos los efectos dañinos que se podrían producir en el tiempo". (Folios 16 y 17 del cuaderno de medidas).

Frente a ello, el Municipio de Medellín, dentro del traslado de la medida respectiva, (la cual obra a folios 18 y subsiguientes del cuaderno de medidas cautelares) señaló que no se cumplían los presupuestos para dictar la medida, porque sería resolver el asunto de fondo, en la medida cautelar. Además, afirmó que el juez no incurrió en ningún tipo de arbitrariedad.

Sobre el particular puntualizó lo siguiente:

“... Como ocurre en el presente caso, en el cual se requiere de un análisis jurídico de fondo, para determinar si con el decreto de reestructuración, 1364 de septiembre 9 de



2012, se está transgrediendo la norma superior invocada en la demanda o no. Debido a que no se encuentra demostrada tal vulneración y por tanto no se puede solicitar la suspensión provisional.

En principio, no puede establecerse dicha trasgresión, y por tanto, es necesario realizar un análisis jurídico para poder entrar a determinar si se está transgrediendo la norma invocada. Y para poder decretar la suspensión provisional requiere que se encuentre demostrada la trasgresión de la norma superior, porque (sic) sino no tendría sentido.

Tal como está consagrada en nuestra legislación, la medida cautelar, es una medida de protección, que deberá ser decretada por el Juez o Magistrado, cuando dentro del proceso se encuentre demostrada la vulneración a la norma, se toma como una medida preventiva mientras se dicta la sentencia respectiva. Y mientras no exista esta prueba, el Juez o Magistrado no podrá decretarla, porque a pesar de la discrecionalidad que se establece en la norma, el juez o magistrado estará sujeto con su actuar a la responsabilidad, debiendo indemnizar los perjuicios que pueda causar tanto a la administración como a los administrados que se vean afectados con la misma...". (Folios 19 y siguientes del cuaderno de medidas)

El 12 de diciembre de 2012 se resuelve el recurso de reposición en forma negativa al peticionario, en los siguientes términos:

"... Lo primero a decir es que la argumentación presentada en libelo introductor, dista de acreditar con claridad la violación a la norma superior. Es que resultan muy precarios los cimientos en que los actores solicitan esa suspensión provisional, por lo que no le es dable al Despacho complementar y suplir esa falencia técnica que demuestra el escrito de suspensión. Por eso en estos casos, obra el principio de la justicia rogada en materia contenciosa administrativa, que se encuentra diseminado en diversas disposiciones del CPACA, entre ellas, el numeral 4 del artículo 162.

Es de anotar que mucho menos, el recurrente se apegue para que se decrete la medida de suspensión de lo predicado en el texto de la demanda en el escrito de reposición, cuando no lo formuló en la solicitud inicial de suspensión provisional de la demanda.

Tampoco, como lo pretende la parte accionante se puede analizar de manera individual una norma, sin entrar a realizar concordancias con otras disposiciones que regulan los aspectos relativos a la contratación estatal o incluso reglas de índole constitucional.". (Folios 23 del cuaderno de medidas)

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Dentro del término oportuno, la entidad territorial se pronuncia sobre el libelo introductor, de folios 75 a 128.

El municipio de Medellín por intermedio de su apoderada contesta la demanda oponiéndose a las pretensiones por considerar que los apartes demandados no pueden analizarse en forma separada, sino que debe ser integral. Adicionalmente, considera que el Decreto 1364 de 2012 fue expedido en ejercicio de las facultades otorgadas mediante acuerdo municipal y con este se define la estructura de la administración municipal, se determinan las funciones de los organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas, sin que contraríe las normas constituciones citadas por los demandantes.



El municipio considera que con el acto administrativo expedido no se contrarían las normas que regulan la función pública y mucho menos las que protegen el trabajo, pues considerar que las labores de construcción y sostenimiento de obras públicas realizadas en forma indirecta por terceros especializados, vulnera esta normatividad. Hay que entender que hay funciones propias de las secretarías que se llevarán a cabo por personal de planta y las obras se construirán mediante la celebración de contratos. Es más, en los párrafos enunciados no se evidencia que la intención sea la supresión de cargos, por lo que no podría en ningún momento afectar la estabilidad ni las condiciones dignas de los servidores públicos.

Tampoco el decreto en los apartes demandados contraría los decretos 2400 y 3074 del orden nacional, puesto que no desaparecen las funciones de carácter permanente, las cuales seguirán realizando las secretarías de Infraestructura Física, como la de Medio Ambiente, conforme se establece en los artículos 191 a 197 del Decreto 1364, las cuales serán ejercidas por ambos organismos con personal de planta, es decir, con personal vinculado mediante nombramiento -relación legal y reglamentaria, respetando con ellos las normas constitucionales y legales.

El municipio manifiesta que dentro de la misión de los organismos involucrados en esta demanda, se continuará cumpliendo con su función de realizar la ejecución y sostenimiento de las obras públicas en forma indirecta. Sin embargo, en nada contraría las normas superiores enunciadas cuando se define que se cumplirán mediante la contratación, herramienta que ha sido entregada por el legislador para dar cumplimiento a los fines del Estado.

Advierte la apoderada que el municipio, hizo un estudio técnico donde realizó un análisis de la estructura municipal, se valoró el cómo debe ejercerse la función que le entregó la Constitución y que tiene que ver con la construcción y mantenimiento de obras públicas. En dicha investigación, se concluyó que el nuevo marco jurídico actual viabiliza formas modernas y más efectivas, soportadas en alianzas público-privadas que permiten plantear estrategias gerenciales que la hicieran más competitiva. La modernización determinó hacer uso de las nuevas tendencias de administración que permitan cumplir con su función, sin tener que realizarlas con personal propio. Para esta labor hay firmas especializadas, con maquinaria con tecnología de punta, personal competente, altamente calificado que es más ágil, eficiente y económico.

Se equivocan los demandantes al considerar que la realización de las obras públicas se hará por contrato de prestación de servicios, lo cual lleva a la falsa idea de que las funciones no se realizarán en forma directa por el municipio, sino tercerizando el trabajo. Olvidan los accionantes que la Ley 80 de 1993 en el artículo 32, al definir los contratos, se enuncia el contrato de obra, refiriéndose éste a los que celebra las “entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución”.

Por último, manifiesta que el Decreto 1364 de 2012 no está suprimiendo ningún cargo en las secretarías de Infraestructura Física, ni en la de Medio Ambiente y los cargos a que se refiere el decreto son de estructura y cada uno tiene las funciones definidas, acatando disposiciones legales y constitucionales.

Propone como excepciones: CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO, sobre la base de respetarse las normas superiores en la expedición del decreto impugnado, y LA NO DEMOSTRACIÓN DE LA VULNERACIÓN DE LA NORMA SUPERIOR, con el argumento de que los párrafos demandados no contrarían las normas invocadas por los demandantes.



6. FIJACIÓN DE LA AUDIENCIA INICIAL Y SU DESARROLLO.

Tras definirse el tema atinente a la solicitud de suspensión provisional y luego del traslado de excepciones, la audiencia inicial fue fijada inicialmente en auto del 18 de marzo de 2013, para el 16 de abril del año en curso. No obstante por una prueba de holter que el titular del Despacho debía someterse pospuso la diligencia para el 30 de abril de 2013, en auto del 8 de abril de 2013, notificada por estados el 9 de abril de 2013. (Folios 131 y 132).

A la audiencia inicial concurrió la partes demandada y el Ministerio Público, pero no asistió ninguno de los demandantes, ni presentaron excusa alguna.

Luego se procedió al saneamiento del proceso para evitar nulidades y sentencias inhibitorias.

Ante la proposición de excepciones por parte del togado de la entidad oficial demandada, folios 84 y 85, y dando cumplimiento al parágrafo 2 del artículo 175 del CPCA, se dio traslado secretarial el 6 de marzo de 2013, como obra a folios 130. Es de anotar que surtido este trámite no hubo pronunciamiento alguno por parte del demandante, ni el Ministerio Público. De entrada se advirtió, que el despacho no observó circunstancias constitutivas que ameritarán la declaración oficiosa de una excepción previa.

Se concluyó que las causales enervantes propuestas por la entidad territorial a folio 84 y 85, del cumplimiento del ordenamiento jurídico, no demostración de la vulneración de la norma superior y la buena fe, no eran excepciones previas porque no estaban contempladas en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 ni en el artículo 97 del CPC. También se dijo, que estos argumentos estaban dirigidos al objeto propio del litigio, por lo que se tenían que resolver al momento del fallo.

Una vez revisado los hechos de la demanda, la contestación y la prueba documental que obraba en el expediente, el Despacho fijó el litigio en determinar si el parágrafo Primero del artículo 194, y en el parágrafo del artículo 198, del decreto 1364 de 2012, emitido por el Alcalde de Medellín, adolecía o no del vicio de nulidad enunciado, esto es infracción de las normas en que debería fundarse. De constatarse el vicio de nulidad enunciado, vulneraría el orden jurídico y acarrea su nulidad. De lo contrario, si no se configura el vicio de nulidad, se despacharían las pretensiones de manera negativa.

Se prescindió de la etapa de conciliación. Lo anterior, porque el medio de control de nulidad simple, consagrado en el artículo 137 del CPACA, tiene la característica de ser una acción pública que envuelve el interés general, por tanto no se puede desistir y tampoco conciliar. Además, en las normas que regulan la materia de conciliación en lo contencioso administrativo, entre ellas, las Leyes 446 de 1998, 1285 y 1437 de 2011, así como el Decreto 1716 de 2009, las tienen establecidas para los medios de control de reparación directa, contractual y nulidad y reestablecimiento del derecho.

No se solicitaron medidas cautelares adicionales, a la solicitada con la demanda.

En cuanto a las pruebas, se tuvieron en cuenta los documentos aportados en la demanda y los que tenían que ver con la contestación del libelo introductor, los cuales se enuncian a continuación:



- Decreto 1364 de 2012, expedido por la Alcaldía de Medellín. (Ambas partes lo aportaron de manera auténtica).
- Acuerdo 02 de 2012, expedido por el Concejo Municipal. (Parte demandada).
- Estudios Técnicos soporte del Decreto 1364 de 2012. (Parte demandada).

Es de anotar que las partes no solicitaron pruebas algunas. No obstante, de conformidad con el artículo 213 del CPACA, el juez decretó de oficio, librar un exhorto a la Alcaldía de Medellín para que certificara lo siguiente:

- Informar cuántos contratos de construcción y mantenimiento de obra pública ha celebrado el Municipio, desde el 9 de septiembre de 2012 hasta la fecha, que tengan que ver con las Secretarías de Infraestructura Física y del Medio Ambiente. Identificar con número de contrato, nombre del contratista, valor, plazo y objeto.
- Deberá acreditar si el Municipio ha celebrado contratos de prestación de servicios para construcción y mantenimiento de obra pública, desde el 9 de septiembre de 2012 hasta la fecha, que tengan que ver con las Secretarías de Infraestructura Física y del Medio Ambiente. Identificar con número de contrato, nombre del contratista, valor, plazo y objeto.

En la misma audiencia inicial se dijo que estos medios probatorios se incorporarían al expediente a través de la Secretaria de esta agencia judicial, y con posterioridad a su ingreso, se dictaría un auto para correr traslado de ellos a las partes para que por escrito, ante el Despacho, realizaran las manifestaciones consideraran pertinentes. En el evento de que se presentara interés en impugnar la legalidad o formular tacha respecto de los documentos adosados, por auto se llamaría a la audiencia prevista en el artículo 181 de la Ley 1437, para que se surtiera en ella el debate pretendido. De no observarse dentro del traslado de los documentos, manifestación en este sentido, el Juzgado ordenaría por auto la presentación de alegaciones por escrito y una vez agotado el término para las mismas, procedería a emitir sentencia, conforme a lo previsto en el inciso último del artículo 181 del CPACA.

Es de anotar que contra todas las decisiones que tomó el Despacho en la audiencia inicial, ninguna de las partes interpuso recurso alguno.

7. TRASLADO DE LAS PRUEBAS SOLICITADAS POR EL DESPACHO:

Una vez allegados los documentos, folios 143 a 150, el Despacho mediante auto del 8 de julio de 2013, efectuó el traslado de los documentos y sobre ellos no se hizo ningún pronunciamiento de las partes. (Folios 151).

Por este motivo, el 16 de agosto de 2013, se dio traslado para alegaciones, como consta a folios 154.



8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

8.1 PARTE DEMANDANTE:

No presentó ningún escrito de conclusiones.

8.2 PARTE DEMANDADA:

El momento procesal, la togada que representa esta parte, afirma categóricamente que tanto la Secretaría de Infraestructura Física, como la Secretaría del Medio Ambiente, no desaparecen, ni tampoco sus funciones de manera permanente. Para ello acude a los artículos 191 a 198 del Decreto 1364 de 2012, donde enlistan las estructuras de esas dependencias y su asignación de funciones. Advierte que esas atribuciones se deben ejercer por medio de cargos, desempeñados por personas vinculadas al Municipio de Medellín, por medio de relaciones legales y reglamentarias.

Afirma que con la expedición del Decreto 1364 del 9 de septiembre de 2012, no se estableció que el Municipio iba a dejar de ejecutar obras públicas, a través de la Secretaría de Infraestructura Física o de la Secretaría de Medio Ambiente. Antes por el contrario, ratificó la ejecución y sostenimiento de obras públicas.

Es cierto que las normas superiores señalan cuales son las atribuciones que le corresponden realizar a los Municipios, pero nunca establecen la forma de hacerlo. Asevera que normas como la Ley 80 de 1993, les otorgan una serie de herramientas que puede utilizar la administración para el cumplimiento de los fines del Estado. Esto también es posible a través de las figuras jurídicas de la delegación que están consignadas en el artículo 212 de la Carta Fundamental y por medio de la Ley 489 de 1998.

En su escrito de conclusiones argumenta que:

“...De las normas transcritas, se deduce que si bien el artículo 311 de la Constitución Política, señala que el Municipio debe responder por las obras públicas, también lo es que no dice como lo de hacerlo, dejándole a la administración que utilizara todas las herramientas señaladas en las normas jurídicas para cumplir con sus responsabilidades, pudiéndolo realizar en forma directa o indirecta, o atizando cualquier mecanismo que logre la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a su cargo.

El Municipio de Medellín, en un proceso de modernización, previo estudio técnico, no en una determinación arbitraria ni caprichosa, sino razonada y estudiada, y debidamente soportada, en donde se hace un análisis y reflexión gerencial en donde se valoró el cómo se ejerce la función que le entregó la Constitución, y que hace referencia a la construcción y mantenimiento de obras pública, y en donde teniendo en cuenta el nuevo marco jurídico a nivel nacional, decreto nacional de infraestructura, que viabiliza formas más modernas, efectivas, soportadas en alianza público-privadas a la estrategia de modernización del país y que el Municipio de Medellín capitalizó, viabilizando una estrategia gerencial de acuerdo con las funciones, que la hiciera competitiva.



El acuerdo que facultó al Alcalde para la modernización señaló que se tendrían en cuenta las nuevas tendencias de administración. Es así como ni en el Departamento de Antioquia, ni a nivel Nacional, se ejecutan obras públicas con personal propio. Para esta labor, hay firmas especializadas, con maquinaria especializada, con personal competente, altamente calificadas, que son más eficientes, ágiles y económicos.

Es así como el Municipio de Medellín, basado en un estudio técnico, determinó hacer uso de las diferentes herramientas que consagran las normas jurídicas, como es la contratación estatal, y no con cualquier persona, sino con personas especializadas, que permitieran cumplir en forma eficiente y eficaz las funciones propias de construcción y mantenimiento de obra pública. Fundamentada no solamente en la ley 80 de 1993, y normas que lo modifican, reglamentan y adicionan, sino también en el artículo 209 de la Constitución Política, que consagra los principios que rigen la función administrativa, y que se consagró en el Decreto de Modernización...". (Folios 169 -170)

8.3 CONCEPTO DEL PROCURADOR:

En su extenso concepto, cabe resaltar los siguientes apartados:

"... El artículo 137 del CPACA, dispone que la acción de nulidad de los actos administrativos procede, entre otros motivos, cuando tales actos infringen las normas en que deberían fundarse. Dicha causal ha sido entendida por la jurisprudencia del Consejo de Estado y por la doctrina, como la causal genérica de invalidación de los actos de la administración y se configura cuando el acto administrativo no se ajusta a las normas superiores a las cuales debía respeto y acatamiento en la medida en que éstas le imponen al acto su finalidad y objeto.

Lo anterior, es una consecuencia directa del respeto al principio de legalidad que debe regir toda actuación administrativa, ya que es claro que mientras los particulares tienen la potestad de llevar a cabo todo aquello que no les está expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico, la administración únicamente puede actuar dentro de la órbita de sus competencias, asignadas a través de la Ley, como un desarrollo de la Constitución, y atendiendo el tenor del artículo 12 de la Ley 153 de 1887.

En ese orden de ideas, cuando la administración viola el principio de legalidad, el acto con el cual ejecuta dicha violación es calificado como un acto ilegal y por consiguiente se encuentra viciado de nulidad, la cual puede ser declarada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando sea incoada la acción de simple nulidad -artículo 137 CPACA- siempre que prosperen los motivos invocados en la demanda.

Ahora bien, esta causal genérica de nulidad de actos administrativos, se hace evidente ante el simple estudio comparativo entre el acto acusado y la norma o normas de superior jerarquía a las que debía ajustarse el primero y su resultado será la constatación de una violación al ordenamiento jurídico superior, bien sea por exceso o por defecto en su aplicación (Sentencia C-197 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell, de la Corte Constitucional).

Los demandantes sustentaron la procedencia de este cargo señalando que Decreto 1364 de 2012, infringe la Constitución Política, artículos 25, 53, 125 y 209, referidos al derecho fundamental del trabajo y a las normas que regulan la función pública, y legales por



contravenir el Decreto 2400 de 1968 en cuanto prohíbe la realización de las funciones permanentes mediante contratos de prestación de servicios.

Este Despacho considera que del cotejo del acto acusado, su motivación y cada uno de los artículos que lo componen, con la normatividad estimada por los demandantes como violada, no se observa que se configure tal infracción, puesto que dicho acto y los artículos alegados como vulnerados se ocupan de dos materias completamente diferentes dentro del tema general para la realización de funciones, como lo es el contrato de obra y no de la prestación de servicios.

“ ... ”

“En el acto administrativo impugnado parcialmente, se busca concretar un reglamento que defina con claridad la competencia de cada una de las dependencias y sus titulares, por lo menos en los primeros niveles jerárquicos, provocando con esto que los oficios, resoluciones o contratos que emiten las dependencias, carezcan de fundamento legal, para no crear una incertidumbre al ciudadano por desconocer cuales son las atribuciones y funciones que le corresponden a cada una de las dependencias.”

“ ... ”

La Administración Municipal, a través de un análisis profundo sobre la situación actual del municipio, su capacidad financiera, económica y administrativa, definió una nueva estructura, moderna y funcional, instituyendo un esquema orgánico general de las dependencias municipales, con estructuras y atribuciones bien definidas que redundan en una mejor dirección, control y eficiencia presupuestal que permita atender los asuntos relacionados con la conducción de las políticas públicas, las necesidades de la sociedad y brindar el respaldo a los actos administrativos que se expidan; enfocando el actuar de sus titulares, a tareas preponderantemente de coordinación, planeación, control, supervisión y evaluación de las unidades administrativas a su cargo; estableciendo por último, de manera puntual las bases de coordinación entre Dependencias y Entidades municipales.

La Administración Pública maneja la planeación como una actividad que permite vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad y dignificar y enriquecer la función pública. El enfoque gubernamental está orientado a la elaboración de planes, fijación de objetivos y selección de alternativas para que sus resultados impacten en la sociedad, a través de la determinación de prioridades de acuerdo a los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan en comunidad.

En consecuencia, la nueva estructura, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Alcalde, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas organizados por sectores. El sistema de administración opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo. Como cualquier sistema de administración, y realiza procesos relacionados con la Planeación, la Organización, la Administración de Personal, Dirección y Control.

Ahora bien, sobre el cargo que enuncian los actores de realizarse funciones de carácter permanente a través de contrato de prestación de servicios, tenemos que desde la reforma administrativa de 1968, el Decreto Ley 2400 de ese año previó que "Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño



de tales funciones" (art. 2º), regulación que reitera el artículo 7º del decreto 1950 de 1973."

"..."

"..Lo que se prohíbe con la norma enunciada por los actores, es la realización de contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de funciones permanentes de la administración. Así lo plantea la Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009..." (Folios 175 y siguientes).

Al finalizar su concepto, es del criterio de que se deben despachar de manera negativa las pretensiones de los libelistas.

9. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

A esta altura procesal, va comenzar a fijar porque esta Dependencia Judicial es competente para conocer de la causa. Si se determina que el Juez Administrativo del Circuito es competente para conocer de las acciones de nulidad simple contra actos de carácter general en el orden municipal, se hará una breve exposición sobre la causal de nulidad por infracción a norma superior. Luego se determinará si puede declarar la nulidad parcial del parágrafo 1 del artículo 194 y el parágrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012, expedido por el Alcalde de Medellín, por el vicio de infracción a norma superior.

10. COMPETENCIA DEL DESPACHO PARA TRAMITAR EL ASUNTO PUESTO A SU CONSIDERACIÓN.

Estima el Despacho aclarar una situación que en materia de competencia, que se genera entre el artículo 197 de la Ley 270 de 1996 y el numeral 1 del artículo 155 del CPACA.

De conformidad con el artículo 197 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Justicia, este Despacho no podría conocer acciones de nulidad contra actos administrativos de carácter general. Sin embargo, al revisar la norma, esta es de carácter procedimental porque fija competencias, y aunque se encuentra en una Ley Estatutaria, no por ello se convierte automáticamente en disposición estatutaria y se puede reformar por una Ley ordinaria. Esto lo ha sostenido la Corte Constitucional, en varios casos, como por ejemplo en la sentencia C - 37 de 1996. Uno de ellos tuvo que ver con las acciones de repetición, las cuales fueron asignadas a los Jueces Administrativos, hasta 500 smlv CUANDO SE VINCULARAN A FUNCIONARIOS JUDICIALES, en la Ley 1437 de 2011, numeral 8 del Artículo 155 del CPACA y se dispuso la derogatoria del artículo 73 de la Ley 270 de 1996, por el artículo 309 del CPACA. Si se observa el citado artículo 73, había dispuesto que la competencia de todo tipo de acciones de repetición contra jueces estarían en cabeza de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado. Contra el citado artículo 309, se interpuso acción de inconstitucionalidad. La Guardiana de la Constitución dispuso declarar exequible el artículo 309, dado que la determinación de competencias en cabeza de funcionarios judiciales es materia de ley ordinaria. En ese fallo, la sentencia C-818 de 2011 sostuvo:

"...Además de lo anterior, y como lo exponen todos los intervinientes, la circunstancia de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, haya dispuesto una



derogatoria expresa del artículo 73 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, no comparta una violación de los artículos 152 literal a) y 153 de la Constitución, en razón a que, como se explicó anteriormente, en dicha materia tienen reserva los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales.

En consecuencia, las disposiciones relativas a las competencias en el conocimiento de determinados asuntos por parte de las autoridades judiciales de la jurisdicción contenciosa, no tienen, ratione materia, el carácter de normas estatutarias”.

Ahora bien, si se observa con detenimiento el artículo 197 de la Ley 270, regula competencias dentro de una Ley Estatutaria, la cual debe ser objeto de regulación por una Ley Ordinaria.

Es de anotar que cuando se estudió la constitucionalidad del artículo 197 de la Ley 270 de 1995, en la sentencia C-037 de 1996, la Guardiana de la Constitución predicó que el legislador cuando creara los jueces administrativos, podía determinar sus funciones. Al respecto, la Corte señaló:

“... Este precepto se ajusta a los postulados contenidos en la Carta Política, pues tal como se explicó en los artículos 11 y 42 del presente proyecto de ley estatutaria, al legislador le compete la creación y la fijación del régimen de los distintos despachos judiciales, entre los que se encuentran los juzgados administrativos. En iguales términos y teniendo presente lo señalado en esta providencia, los aspectos procesales relativos al funcionamiento de ese tipo de juzgados deben ser definidos en una ley ordinaria expedida bajo los lineamientos del artículo 150-2 de la Carta Política”.

Entonces, teniendo en cuenta que el artículo 197 de la Ley 270 de 1996, puede ser objeto de modificación por una Ley ordinaria, este Despacho considera que la Ley 1437 de 2011, si podía adjudicar la competencia a los Juzgados Administrativos para conocer las acciones de nulidad simple contra actos administrativos generales del orden municipal.

Resuelto este asunto, pasemos a verificar el tema de la causal de infracción a norma superior.

11. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA NULIDAD POR INFRACCIÓN A NORMA SUPERIOR:

Ahora bien, aquí se ha cuestionado vía judicial que el parágrafo 1 del artículo 194 y el parágrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012, expedido por la Alcaldía de Medellín, adolece del vicio de infracción de las normas en que se debía fundar el acto.

Como se puede ver en este caso, se enrostra una causal de las compendiadas por el artículo 137 del CPACA, el cual dispone:

“Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.



Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió...”.

La causal de nulidad prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por infracción de “las normas en que debería fundarse”, se configura por la inobservancia de las pautas o reglas que constituyen el marco jurídico del acto, y surge de la confrontación entre la norma invocada como infringida y el acto administrativo infractor, y no entre la norma y la conducta de quien es sujeto del acto administrativo.

Como bien lo sostiene el Tratadista JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ, en su obra, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, octava edición¹, esta causal es de carácter genérico, ya que todos los vicios enunciados en el artículo 137 del CPACA caben en esa causal. Esta se presenta cuando la declaratoria de la voluntad de la Administración, contraría una norma superior al cual el ente estatal estaba sometido. Se aplica no solo para las leyes en sentido material, sino frente a toda disposición, como los principios del debido proceso, transparencia y equilibrio del proceso contractual, entre otros.

Esta causal se predica también en los eventos, cuando se emplea una norma superior en forma inadecuada. Un ejemplo de ello, nos encontramos frente a una disposición que rige para otra materia y no para el caso que se está tratando.

También se ha dicho cuando que existe este tipo de vicio, cuando se hace una interpretación errónea, pues a pesar de que la norma es la indicada para solucionar el asunto, la entidad le da un alcance diferente o más allá del permitido.

Según el Consejo de Estado esta causal es:

“El vicio formal de infracción de las normas en las que el acto debe fundarse, referidas dichas normas, a todas aquellas que componen el ordenamiento jurídico, por manera que objetivamente implica la confrontación del acto con la norma superior, se trata entonces de un problema de derecho”²

Ahora pasemos a ver si en este caso, el párrafo 1 del artículo 194 y el párrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012, expedido por el Alcalde de Medellín, adolecen de este defecto que ocasionaría su nulidad.

¹ Ver páginas 311 y 312.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 85001-23-31-000-2004-01989-02(0730-08). Actor: GUSTAVO ALFREDO GÓMEZ GUERRA. Demandado: DEPARTAMENTO DE CASANARE.



12. CASO DEL PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 194 Y EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 198 DEL DECRETO 1364 DE 2012. ¿ES FACTIBLE PREDICAR QUE SE INCURRIÓ EN UNA INFRACCIÓN A NORMA SUPERIOR?

Aquí se discute que esas disposiciones atentan contra la Constitución y los artículos 2 del Decreto 2400 de 1968 y 1 del Decreto 3074 de 1968, porque prácticamente lo que disponen es la realización de funciones de carácter permanente ejecutadas por terceros, dejando de utilizar las personas vinculadas laboralmente con el Estado, contrariando el propósito del constituyente en este tema. Adicionalmente, desconoce la carrera administrativa que se pretende proteger por la Carta Política en el artículo 125.

De otro lado, consideran que la Constitución y la ley exigen que las funciones de carácter permanente deban ser realizadas por servidores públicos, vinculados a la administración y no a través de contratos de prestación de servicios.

Sea lo primero señalar por este Despacho que los actores a lo largo de la acción no fueron activos y se sumieron en silencio, prácticamente desde que se definió lo atinente a las medidas cautelares.

Además, como si fuera poco lo anterior, no acudieron siquiera a la Audiencia Inicial, lo que demuestra su desdén por el medio de control que ejercieron. Además, no alegaron de conclusión. Es decir, dejaron el medio de control al garete y sin rumbo alguno.

Lo que debieron demostrar los memorialistas, es que fruto de esa reforma introducida por las reglas administrativas aquí cuestionadas, hubieren generado supresión de cargos en las Secretarías de Infraestructura Física y del Medio Ambiente.

Tampoco se dieron a la tarea de hacer un paralelo de lo que estaba sucediendo antes de esa enmienda a la estructura de las mencionadas Dependencias, y luego de la modernización estatal, en lo que toca a los contratos de prestación de servicios, acreditando que se estaban celebrando este tipo de contratos de MANERA CRECIENTE Y PERMANENTE con los parágrafos cuestionados en sede judicial.

Suplir estas falencias probatorias en que incurrieron los accionantes, NO PUEDE SER ASUMIDA POR EL JUEZ DE MANERA OFICIOSA, porque faltaron al deber de la autoresponsabilidad probatoria, que tanto ha predicado el Consejo de Estado, con fundamento en el artículo 177 del CPC.

Ahora bien, si se mira el argumento de los Decretos supuestamente infringidos por los parágrafos del Decreto 1364 de 2012, las normas de orden local no los desconocen. Como bien lo anota el Ministerio Público, las restricciones que se predicen en las normas nacionales es la utilización del contrato de prestación de servicios para ejercer funciones administrativas de carácter permanente.

Pero esto no llega al extremo de que definitivamente estén proscritos los contratos de obras públicas, que han sido regulados por el Decreto - Ley 222 de 1983 y por la Ley 80 de 1993. Es que como bien se anota, la Constitución hace responsable a los Municipios en el artículo 311 de la Constitución Política de construir las obras que demande el progreso local, pero no especifica cómo hacerlo. Esta tarea se la dejó al Legislador y a los entes territoriales para que se idearan caminos para dar cumplimiento a ello.

Es que no solo la Ley 80 de 1993, le da instrumentos a los municipios para ejecutar y mantener las obras públicas, no solo por medio de los contratos de obra pública, sino también por concesión.



Aunque la Ley 1551 de 2012, en el artículo 6 numeral 23, establece que es función del municipio, las vías urbanas y rurales del rango municipal, que modificó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, tampoco le impide a los municipios la celebración de los contratos de obra pública. También permite en el artículo 3, crear formar asociativas para cumplir sus tareas.

De otra parte, el artículo 18 de la Ley 617 de 2000 señala lo siguiente:

“Artículo 18.- Contratos entre entidades territoriales. Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo”.

Como se puede apreciar, el párrafo 1 del artículo 194 y el párrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012, en su correcta interpretación lo que permite es que la ejecución y mantenimiento de las obras, se puedan hacer por terceros, con un respaldo normativo amplio y no es que permitan la celebración de contratos de servicios públicos permanentes.

Contrario a lo que piensan los demandantes, las funciones permanentes relacionadas con la infraestructura física, su planeación y desarrollo se realiza a través de personal de planta, quien es vinculado conforme a las normas vigentes, es decir, mediante concurso público de méritos, así se desprende de los artículos anteriores a los demandados, cuando se especifican otras funciones como las de direccionamiento de la política de la infraestructura física que demanda el progreso del municipio (artículo 191 del Decreto 1364 de 2012), liderar los planes y programas de desarrollo de infraestructura y equipamiento público, acorde con las políticas trazadas (artículo 192, *Ibídem*), liderar el diseño, construcción y mejoramiento de vías, espacios públicos, equipamiento e infraestructura destinada por el municipio para el uso público (artículo 193), entre otras tantas funciones que exigirán la realización de actividades en forma permanente y a través de servidores públicos.

Como bien lo anota la diputada procesal de la entidad oficial, esto no fue el capricho del gobernante de turno, sino fruto de un análisis metódico, como lo vierte en las siguientes líneas:

“El Municipio de Medellín, en un proceso de modernización, previo estudio técnico, no en una determinación arbitraria ni caprichosa, sino razonada y estudiada, y debidamente soportada, en donde se hace un análisis y reflexión gerencial en donde se valoró el como se ejerce la función que le entregó la constitución, y que hace referencia a la construcción y mantenimiento de obras pública, y en donde teniendo en cuenta el nuevo marco jurídico a nivel nacional, decreto nacional de infraestructura, que viabiliza formas más modernas, efectivas, soportadas en alianza público-privadas a la estrategia de modernización del país y que el Municipio de Medellín capitalizó, viabilizando una estrategia gerencial de acuerdo con las funciones, que la hiciera competitiva”.

Es que aún más, a su contestación trae la totalidad del estudio técnico, que no solo los llevó a transformar la estructura municipal sino a justificar el párrafo 1 del artículo 194 y el párrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO
ORAL DE MEDELLÍN
Radicado: 2012 – 0243
Referencia: FALLO
Página 19

Dadas las anteriores motivaciones, no procederá a declarar la nulidad el parágrafo 1 del artículo 194 y el parágrafo del artículo 198 del Decreto 1364 de 2012, expedido por la Alcaldía de Medellín.

No se impondrán costas a los actores, ya que por tratarse de un caso de interés público, de una acción de nulidad, el artículo 188 del CPACA no lo permite.

Se ordena comunicar esta decisión a la Alcaldía Municipal de Medellín.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

- 1. SE NIEGAN LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.**
- 2. ORDENAR** que se dé cumplimiento a esta sentencia en los términos establecidos por la Ley 1437 de 2011.
- 3. NO CONDENAR EN COSTAS NI AGENCIAS DE DERECHO A LOS ACTORES**, conforme a lo expuesto en la parte motiva.
- 4. NOTIFICAR LA PRESENTE PROVIDENCIA** de la manera prevista en el artículo 203 del CPACA.
- 5. SE AUTORIZA LA EXPEDICIÓN DE LAS COPIAS, UNA VEZ ESTE EN FIRME LA DECISIÓN.**
- 6. COMUNICAR ESTA DECISIÓN AL ALCALDE MUNICIPAL DE MEDELLÍN.**
- 7. CONTRA LA PRESENTE DECISIÓN CABE EL RECURSO DE APELACIÓN, DENTRO DE LOS DIEZ DÍAS SIGUIENTES A SU NOTIFICACIÓN.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO
JUEZ