

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, cinco (05) de marzo de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD
DEMANDANTE:	JULIE ALEXANDRA RAMIREZ AVILÉS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE INÍRIDA - CONCEJO MUNICIPAL DE INÍRIDA
RADICACIÓN:	50001-33-33-003-2019-00249-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada -MUNICIPIO DE INÍRIDA- contra el auto del 28 de octubre de 2019<sup>1</sup>, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio que decretó la suspensión provisional del Acuerdo No. 011 del 21 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE INÍRIDA PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO".

II. ANTECEDENTES

En el asunto de la referencia la señora JULIE ALEXANDRA RAMÍREZ AVILÉS, actuando en nombre propio, pretende la nulidad del Acuerdo No. 011 del 21 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE INÍRIDA PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO", proferido por el Concejo municipal de Inírida y sancionado por el alcalde municipal.

Igualmente, con escrito separado de la demanda<sup>2</sup>, solicitó la suspensión provisional del acto administrativo argumentando en síntesis la violación de normas superiores invocadas tanto en la demanda como en la solicitud de medida cautelar y la irregularidad en su adopción al no haberse motivado ni adelantado previamente el proceso de concertación con la comunidad indígena de la zona.

<sup>1</sup> Folios 170 a 175

<sup>2</sup> Folios 105 a 108

Acción: Nulidad  
Expediente: 50001-33-33-003-2019-00249-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
EAMC

### III. PROVIDENCIA APELADA<sup>3</sup>

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de providencia del 28 de octubre de 2019 decretó la suspensión provisional del Acuerdo No. 011 del 21 de junio de 2019, para lo cual acudió a diferentes disposiciones normativas entre ellas los artículos 277, 278 y 279 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, en cuyo desarrollo el Concejo municipal de Inírida expidió el Acuerdo No. 003 del 18 de febrero de 2019, concluyendo que tratándose de la realización de operaciones de crédito público, la solicitud de autorización previa a la corporación edilicia debió acompañarse con la documentación relacionada en el parágrafo segundo del artículo cuarto de referido Acuerdo No. 003 de 2019 y, en razón a que el acto cuestionado se expidió sin el cumplimiento de este requisito, se desconocieron las reglas establecidas para el efecto.

Por otro lado, señaló que en esta etapa procesal, frente a los demás cargos de violación, como el desconocimiento del derecho de audiencia y consulta previa, la titularidad y condiciones de los inmuebles donde se ejecutaría el proyecto, y la falsa y falta de motivación del acuerdo, así como el presunto compromiso de vigencias futuras en el último año de gobierno del Alcalde, no es posible establecer probatoriamente la violación de normas superiores que conlleven a decretar la medida cautelar.

### IV. RECURSO DE APELACIÓN<sup>4</sup>

La parte demandada presentó memorial de apelación en contra del auto que decretó la medida de suspensión provisional y, como sustento del mismo, expuso que no debe suspenderse el acto administrativo demandado, pues de lo argumentado en la solicitud de la medida cautelar no se vislumbra vulneración a las normas superiores aplicables, ya que tales manifestaciones solo se encaminan a sostener que el Acuerdo No. 011 de 2019 conlleva a un posible detrimento al patrimonio municipal, porque existen obras similares que han generado gastos innecesarios que afectan a la ciudadanía y al erario.

Indicó que no existen suficientes pruebas que indiquen la ilegalidad del acto atacado, lo cual solo podrá determinarse una vez recaudado todo el material probatorio y en la decisión que ponga fin al proceso.

Bajo estos supuestos, solicitó que se revoque el auto apelado, y en su lugar, se niegue la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado.

### V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125, 153, 243 (numeral 2) y 244 (numeral 3)

<sup>3</sup> Folios 170 a 175

<sup>4</sup> Folios 176 a 178

Acción:	Nulidad
Expediente:	50001-33-33-003-2019-00249-01
Auto:	Resuelve Apelación Auto
EAMC	

del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la entidad demandada -MUNICIPIO DE INÍRIDA- contra el auto dictado el 28 de octubre de 2019, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decretó la suspensión provisional del Acuerdo No. 011 del 21 de junio d 2019.

## 2. Problema jurídico

De conformidad con lo apelado corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿En el presente asunto se cumplen los requisitos para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo No. 011 del 21 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE INÍRIDA PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO", proferido por el Concejo municipal de Inírida y sancionado por al alcalde municipal, y concretamente si por tratarse de operaciones de crédito público, la solicitud de autorización previa al concejo municipal debió acompañarse con la documentación relacionada en el párrafo segundo del artículo cuarto de referido Acuerdo No. 003 de 2019?

## 3. De las medidas cautelares.

La medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo se encuentran previstas y reguladas en los artículos 229 y siguientes del C.P.A.C.A., y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia<sup>5</sup>.

Una de tales medidas cautelares es la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, que se reconoce como una excepción a la presunción de legalidad que ampara las decisiones de la administración, en los eventos de infringir las normas superiores en que deben fundarse. En efecto, la suspensión provisional, es una medida cautelar en virtud de la cual, pueden suspenderse transitoriamente los efectos de un acto administrativo.

Dicha medida cautelar encuentra soporte constitucional en el artículo 238, que establece:

*"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".*

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 2015-00022, providencia de 13 de mayo de 2015.

Acción: Nulidad  
Expediente: 50001-33-33-003-2019-00249-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
EAMC

Frente a los requisitos para que proceda la suspensión del acto administrativo acusado, el artículo 231 de del C.P.A.C.A., establece:

*“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”. (Destacado por la Sala).*

En tal sentido, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *“cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*, encuentra su fundamento en la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, hasta tanto se profiera una decisión definitiva.

Respecto a los criterios que han de ser tenidos en cuenta al momento de estudiar una solicitud de medida cautelar, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015<sup>6</sup>, señaló:

*“(…) La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris y periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.*

(…)

*“Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado*

<sup>6</sup> Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Expediente núm. 2014-03799.

*que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final (...)" (Destacado por la Sala).*

Lo anterior significa que el director del proceso debe realizar un análisis inicial de su legalidad para determinar si se ajusta a las normas superiores invocadas como violadas.

Así mismo, en Consejo de Estado en sentencia de 15 de febrero de 2018<sup>7</sup>, se pronunció sobre la procedencia de la suspensión provisional de la siguiente manera:

*"(...) El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la manera como la Ley 1437 de 2011 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional, precisando la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una «manifiesta infracción» de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011, la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie. (...), si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011, le confiere al juez un margen de estudio más amplio del que preveía la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del juez en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud (...)"*

Frente a lo anterior, se tiene que bajo el régimen de la Ley 1437 de 2011, el juez al momento estudiar la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo debe hacer un estudio más riguroso; por consiguiente, el juez no puede perder de vista que el análisis de legalidad de este último exige, en efecto, que con fundamento en las pruebas allegadas con dicha solicitud, se pueda arribar a la conclusión de que el acto demandado contradice el ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizará el caso concreto.

#### **4. Caso concreto**

Se encuentra en el *sub lite* que la parte demandante solicitó la suspensión provisional del acto administrativo contenido en el Acuerdo No. 011 del 21 de junio de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE INÍRIDA PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO", proferido por el Concejo municipal de Inírida y sancionado por el alcalde municipal,

<sup>7</sup> Sentencia de 15/02/2018. MP. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ: Rad. 11001-03-25-000-2015-00366-00

argumentando la violación de las normas superiores invocadas tanto en la demanda como en la solicitud de medida cautelar y la irregularidad en su adopción al no haberse motivado ni adelantado previamente el proceso de concertación con la comunidad indígena de la zona.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en providencia del 28 de octubre de 2019, decretó la suspensión provisional del Acuerdo No. 011 de 2019, argumentando fundamentalmente que este se expidió desconociendo las reglas establecidas para tal efecto, es decir, sin el cumplimiento de los requisitos contenidos en el párrafo segundo del artículo cuarto del Acuerdo No. 003 del 18 de febrero de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE MUNICIPAL DE INÍRIDA GUAINÍA PARA CONTRATAR Y SE SEÑALAN LOS CASOS EN QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN PREVIA".

El *a quo* consideró que la solicitud de autorización previa por parte del Concejo Municipal para realizar operaciones de crédito público, debió ser acompañada por el proyecto de acuerdo y la totalidad de la documentación relacionada en el párrafo segundo del artículo cuarto del Acuerdo No. 003 2019, esto es, *i*) Estudio técnico de endeudamiento actual, *ii*) Marco fiscal de mediano plazo, *iii*) Análisis justificado del endeudamiento proyectado, *iv*) Certificación de capacidad de endeudamiento del municipio, *v*) Autorización del CONFIS municipal, y *vi*) Destino de los recursos y las rentas que se pignoran para garantizar el crédito.

Agregó que este trámite no se cumplió en debida forma, pues según certificación expedida por el Concejo Municipal (fol. 88), de la señalada documentación únicamente se anexó, al proyecto de acuerdo, lo referente a la capacidad de endeudamiento, y aun así el Acuerdo No. 011 de 2019 nació a la vida jurídica.

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandada solicitó que la suspensión provisional sea revocada, porque, en su parecer, no se vislumbra vulneración a las normas superiores aplicables, ya que no existen suficientes pruebas que indiquen la ilegalidad del acto atacado.

Pues bien, a la hora de decidir el cumplimiento de los requisitos para solicitar autorización especial, cuando el contrato a celebrar sea de operaciones de crédito público, resulta necesario ocuparse inicialmente de la vigencia de la norma que se alega violada, esto es el Acuerdo No. 003 del 18 de febrero de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Inírida, veamos:

En primer lugar, se tiene que el Decreto 1333 de 1986 (art. 92 num. 7), consagró que al concejo municipal le corresponde autorizar al alcalde para contratar empréstitos, así mismo, esta disposición señala los requisitos necesarios para la realización de operaciones de crédito público, al consagrar en el artículo 279 lo siguiente:

*"Artículo 279. Las operaciones de crédito a que se refiere el artículo anterior deben estar acompañadas de los siguientes documentos:*

Acción:	Nulidad
Expediente:	50001-33-33-003-2019-00249-01
Auto:	Resuelve Apelación Auto
EAMC:	

1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer.
2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.
3. Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquella no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto.
4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.
5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas."

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:

"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."

Ahora bien, la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales también está regulada desde la Constitución Política, que establece:

"Artículo 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia."

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 32<sup>8</sup> en su numeral 3<sup>o</sup> dispone:

"ARTÍCULO 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."

<sup>8</sup> Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

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:

"ARTÍCULO 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

(...)

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 compra-venta de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley." (Subrayado por la Sala).

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, la facultad de reglamentar dicha autorización permanece incólume en cabeza de los concejos municipales.

Así mismo, cabe señalar que la Ley 358 de 1997<sup>9</sup>, Ley 617 de 2000<sup>10</sup>, Ley 819 de 2003<sup>11</sup>, el Decreto 1068 de 2015<sup>12</sup>, son disposiciones que fijaron en las administraciones municipales la responsabilidad de determinar la capacidad de pago y el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales, por lo que es factible concluir que no podrán contratar créditos los municipios que superen los límites de solvencia, sostenibilidad, gastos y ahorro señalados en dichas normas.

Con fundamento en las disposiciones anteriores, el Concejo Municipal de Inírida, expidió el Acuerdo No. 003 del 18 de febrero de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE MUNICIPAL DE INÍRIDA GUAINÍA PARA CONTRATAR Y SE SEÑALAN LOS CASOS EN QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN PREVIA"<sup>13</sup>, disponiéndose en su artículo cuarto que el alcalde de

<sup>9</sup> "por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento."

<sup>10</sup> "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional"

<sup>11</sup> "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."

<sup>12</sup> "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público."

<sup>13</sup> Folios: 32 a 40

Acción: Nulidad  
 Expediente: 50001-33-33-003-2019-00249-01  
 Auto: Resuelve Apelación Auto  
 EAMC

Inírida requiere autorización previa del Concejo Municipal para celebrar entre otros, contratos de empréstitos, de conformidad con lo establecido en dicho acuerdo.

Así las cosas, examinado el Acuerdo No. 003 de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Inírida, encuentra la Sala, que no contraría lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues dicha norma en efecto enlista el contrato de empréstitos como uno de los casos en los cuales el concejo municipal debe autorizar al alcalde para contratar, autorización ésta que debe ser reglamentada acorde con la normatividad vigente, tal como lo señaló la 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”...*

*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 lo 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)*

Acción: Nulidad  
 Expediente: 50001-33-33-2019-00249-01  
 Auto: Resuelve Apelación Auto  
 EAMC

En reciente jurisprudencia el Consejo de Estado, Sección Primera, se ha pronunciado en similar sentido al señalar que<sup>14</sup>:

*"(...) la competencia con la que cuenta el alcalde municipal para contratar no está sometida de manera general a toda la actividad contractual que sobre el particular desarrolle la administración municipal a través de su representante legal.*

*Esta autorización de parte del Concejo debe ser determinada y restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el concejo municipal.*

*(...) se tiene que a los concejos municipales les corresponde establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación a los alcaldes municipales, bajo los criterios de razonabilidad en que debe fundarse la expedición de dicha reglamentación.*

*De lo anterior, se concluye, como lo dijo el a quo que esta atribución de autorización no puede comprender la totalidad de los contratos que suscriba un alcalde municipal, en tanto se restringe únicamente y de manera excepcional a "los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política."<sup>15</sup>*

En consecuencia, debe afirmarse que el Acuerdo No. 003 de 2019 por medio del cual el Concejo Municipal de Inírida reglamentó la autorización al Alcalde para suscribir, entre otros, contratos de empréstitos, 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 Concejo a fin de otorgarle al Alcalde Municipal de Inírida autorización para celebrar contratos de empréstitos.

Ahora, conforme a las pruebas obrantes en el expediente se tiene que el Acuerdo No. 003 de 2019 no fue cumplido cabalmente por la administración municipal, pues tal y como lo establece en su artículo cuarto, parágrafo segundo, en tratándose de proyectos de Acuerdo que presente el Alcalde ante el Concejo para solicitar autorización para celebrar contratos de empréstitos, se debía anexar los siguientes documentos:

*"Parágrafo Segundo.- Requerimientos para solicitar autorización especial en materia de contratación de empréstitos. Cuando el contrato a celebrar sea operaciones de crédito público, pignoración de bienes y rentas, con el proyecto de acuerdo que se solicite autorización previa al honorable concejo, se aportan los siguientes documentos:*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. 19 de septiembre de 2019. CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Número único de radicación: 50001-23-31-000-2010-00548-01. Referencia: Acción de nulidad.

<sup>15</sup> Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001

- a.- Estudio técnico de endeudamiento actual.
- b.- Marco fiscal de mediano plazo.
- c.- Análisis justificado del endeudamiento proyectado.
- d.- Certificación de capacidad de endeudamiento del municipio.
- e.- Autorización del CONFIS Municipal.
- f.- Destino de los recursos y las rentas que se pignoran para garantizar el crédito."

No obstante lo reglamentado en dicho acuerdo, la Administración Municipal al presentar a consideración del Concejo el proyecto de Acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDE AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE INÍRIDA PARA REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO", únicamente anexo al mismo, según lo certificó el mismo concejo municipal<sup>16</sup>, los siguientes documentos: i) exposición de motivos, ii) capacidad de endeudamiento, iii) tabla de capacidad de endeudamiento, iv) ficha de banco de proyectos CÓDIGO BPPIM 2019-001-062, v) certificado de no tener prestamos pendientes por desembolsar con entidades financieras y de no estar reportado en centrales de riesgo, vi) tabla Excel de capacidad de endeudamiento y vii) tabla Excel de amortización.

Ahora bien, en la providencia recurrida al *a quo* consideró que el único de los requisitos estipulados en el párrafo segundo, artículo cuarto del Acuerdo No. 003 de 2019, que cumplió el ente territorial fue el de la capacidad de endeudamiento, y que, por lo tanto, omitió aportar el estudio técnico de endeudamiento actual, el marco fiscal de mediano plazo, el análisis justificado del endeudamiento proyectado, la autorización del CONFIS Municipal y el destino de los recursos y las rentas que se pignoran para garantizar el crédito, siendo esta razón suficiente para decretar la suspensión provisional del Acuerdo No. 011 del 21 de junio de 2019.

En ese orden de ideas, la Sala considera pertinente señalar que, de las pruebas documentales obrantes en el presente trámite de apelación, es posible deducir que la administración municipal cumplió con más de uno de los requisitos exigidos por el Acuerdo No. 003 de 2019.

En primer lugar, porque fue aportado documento suscrito por el Secretario Administrativo y Financiero Municipal denominado capacidad de endeudamiento periodo 2019-2028 (fols. 67-70), donde claramente se realiza un análisis que puede considerarse como el estudio técnico de endeudamiento actual y también como el análisis justificado del endeudamiento proyectado; de igual forma, tanto en la exposición de motivos suscrita por el Alcalde Municipal (fols. 61-66), como en el formato "IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO" (fol. 71), fue especificado el destino de los recursos, aunque no las rentas que se pignoran para garantizar el crédito.

Sin embargo, no obra en el proceso lo relacionado con el marco fiscal de mediano plazo, el cual, además de ser uno de los requisitos exigidos por el Acuerdo No. 003 de 2019, constituye una obligación del Alcalde, que consiste en el deber de presentarlo

<sup>16</sup> Folio 88

anualmente al Concejo Municipal, como lo dispone el artículo 5 de la Ley 819 de 2003 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."

Tampoco fue aportada la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-Municipal, ni existe información sobre quienes lo conforman, ni nada relacionado con este requisito, pues revisado el material probatorio allegado para el estudio del recurso de alzada que nos ocupa, se observa que no obra documental que permita llegar a una conclusión diferente.

En este punto, para la Sala resulta pertinente señalar que el "ACTA DE CONSEJO DE GOBIERNO", visible a folios 73 a 76, no puede tenerse como el documento extrañado, por un lado, porque no obra constancia de que los firmantes sean los integrantes del CONFIS, y por otro lado, porque de la lectura de dicha acta no puede concluirse que sea una autorización, sino que se trata de una mera solicitud para que el consejo de gobierno autorice la posibilidad de obtener un empréstito.

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, la Sala encuentra que las mismas resultan concluyentes para determinar que al momento de expedirse el acto administrativo acusado se infringió el Acuerdo 003 de 18 de febrero de 2019, razón por la cual fue pertinente decretar la medida cautelar solicitada.

Por las anteriores consideraciones, se confirmará el auto de 28 de octubre de 2019, mediante el cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, decretó la suspensión provisional del Acuerdo No. 011 de 21 de junio de 2019.

##### **5. Disposición adicional.**

A través de oficio 009 de fecha 04 de marzo de 2020, la Magistrada Teresa Herrera Andrade, quien hace parte de esta Sala de Decisión Oral N° 2, puso de presente su impedimento en el presente proceso por cuanto la abogada Julie Alexandra Ramírez Avilés, apoderada de la parte demandante, es su amiga íntima, esto en atención al numeral 9 del artículo 141 del C.G.P, y, por tanto, se procederá a su aceptación en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Aceptar el impedimento manifestado por la Magistrada Teresa Herrera Andrade y, en consecuencia, se le declara separada del conocimiento del proceso de la referencia.

Acción: Nulidad  
Expediente: 50001-33-33-003-2019-00249-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
EAMC

**SEGUNDO. CONFIRMAR** el auto de 28 de octubre de 2019, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

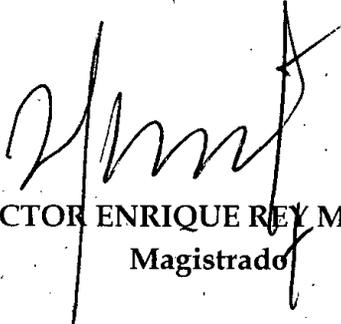
**TERCERO.** Por Secretaría devolver inmediatamente el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día cinco (05) de marzo de dos mil veinte (2020), según consta en acta N° 16 de la misma fecha.

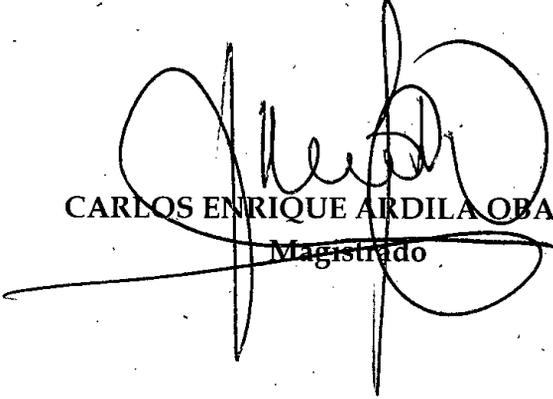
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**TERESA HERRERA ANDRADE**

**Magistrada  
(Impedida)**

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

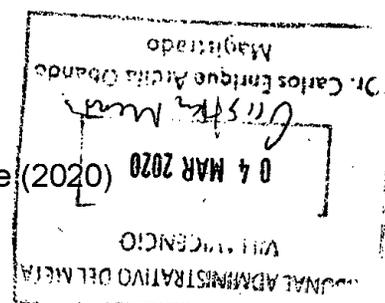
**Magistrado**

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

**Magistrado**

**Acción:** Nulidad  
**Expediente:** 50001-33-33-003-2019-00249-01  
**Auto:** Resuelve Apelación Auto  
**EAMC**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**  
Villavicencio, marzo cuatro (04) de dos mil veinte (2020)



Ofi. 009

Doctor:  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
**MAGISTRADO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**  
E. S. D

Asunto: **Impedimento.**  
**Acción de Nulidad**  
Referencia: **50001-33-33-003-2019-00249-01.** DE **JULIE**  
**ALEXANDRA RAMÍREZ AVILÉS** contra el **MUNICIPIO DE INÍRIDA Y**  
**OTRO**

Me permito manifestarle mi impedimento para integrar la Sala de Decisión respecto del presente medio de control de Nulidad, atendiendo a lo señalado en el artículo 130 del C.P.A.C.A y en remisión al artículo 141, del C.G.P., en la causal 9ª, que dispone: “Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado”; toda vez que me une especial, estrecha y fraternal amistad con la Abogada **JULIE ALEXANDRA RAMÍREZ AVILÉS**, quien funge como demandante en el proceso de la referencia.

En consecuencia, de conformidad con el art. 131 del C.P.A.C.A., declaro mi impedimento para integrar la respectiva Sala de Decisión dentro del proceso de la referencia, para lo de su competencia.

Cordialmente,

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada