

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: 11001-3334 -003-2017-00171-00
DEMANDANTE: ADRIANA LUCIA DELGADO Y OTRO
DEMANDADA: MUNICIPIO DE LA CALERA
ASUNTO: NULIDAD

MEDIO DE CONTROL

En ejercicio del medio de control de nulidad, los señores Adriana Lucia Delgado Sánchez y Mario Alejandro Valencia Barrera, formulan demanda contra el municipio de la Calera, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

“La presente acción de nulidad simple pretende obtener la nulidad del Acuerdo municipal No. 06 del 31 de mayo de 2017 y la suspensión provisional del Acuerdo”

HECHOS DE LA DEMANDA

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, en resumen son:

1. El 04 de mayo de 2017, la Alcaldesa municipal radicó ante el Concejo municipal el proyecto de acuerdo, “por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Alcaldía Municipal de la Calera y se dictan otras disposiciones”.

2. Dicho proyecto, tiene ponencia positiva el 08 de marzo de 2017, a cargo del Concejal Edgar Augusto Florez Cifentes, y surte su primer debate en la Comisión de Presupuesto el 23 de mayo del mismo año.

3. El 12 de mayo de 2017, la Secretaría de Hacienda del municipio de la Calera, radica documentos para el estudio del proyecto de acuerdo, tales como certificación que no existe deuda de crédito público, ejecución presupuestal a 30 de abril de 2017, estudio económico mantenimiento de vías terciarias y estudio económico construcción de la casa de gobierno.

4. El 16 de mayo de 2017, la Secretaría de Hacienda del municipio de La Calera, radicó nuevos documentos para el estudio del proyecto como son, marco fiscal de mediano plazo, carta de recursos a pignorar y certificación pignoración del deudas propias.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Las normas violadas y el concepto de la violación expuesto por la demandante se pueden concretar el siguiente cargo:

Infracción a las normas en las que debió fundarse

Señala que se violaron los artículos 6, 209 y 313 de la Constitución y el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, por cuanto no se contempló el plazo para ejecutar el mandato, no se contempló como se pagaría la deuda, durante que tiempo, y tampoco se proyectó el pago para saber la capacidad real del municipio.

Indica, que también se trasgredieron los artículos 25, 26 y 27 del Acuerdo Municipal 05 de 2016 – Plan de Desarrollo Municipal – y el artículo 341 de la Constitución Política, pues se aumentó el cupo de endeudamiento sin previamente modificar el plan de desarrollo, ya que contempló un valor distinto del autorizado en el mismo para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, agregando un valor no contemplado como lo es la construcción de la casa de gobierno, y además no se contó con visto bueno del gobierno nacional.

En cuanto a la justificación y origen de los recursos, agrega que la Alcaldía municipal habla de un incremento por concepto de delineación y construcción, pero no dice si este incremento se mantiene. Además, consiera que el acto administrativo demandado habla de un empretito para cumplir con un 30% del plan maestro de acueducto y alcantarillado, proyectando involucrar este concepto crediticio para las vigencias 2017 y 2018, en una cuantía de \$10.000 y \$5.000 millones de pesos respectivamente, cuando según los estudios contratados, el valor

del proyecto es de \$49.371.924.657,83, que aplicando el IPC estaría al rededor de los 56 mil millones de pesos, lo que el 30% serían 17 mil millones, con lo cual el valor de endeudamiento aprobado resulta insuficiente, mas aun cuando se están contemplado dos programas no incluidos en el plan para financiarlo.

Manifiesta que en el estudio de cupo de endeudamiento no se presentó la proyección de la deuda por 10 años o por lo menos los 6 años y el de gracia, desconociendo así los artículo 279 de la ley 1333 de 1986, artículos 3 y 7 del Decreto 696 de 1998 y artículo sexto del Acuerdo municipal 04 de 2014.

Señala que se violaron los artículo 364 de la Constitución Política, el artículo 279 de la Ley 1333 de 1986, los artículos 2 y 6 de la Ley 358 de 1997, los artículos 2, 3, 6, 7 y 8 de la Ley 696 de 1998, los artículos 2, 5, 8, 14, 21 y 26 de la Ley 819 de 2003, los artículos 2.2.2.1.6, 2.2.2.1.7, 2.2.2.1.8, 2.2.2.1.9, 2.2.1.2.1.7. del Decreto 1068 de 2015, y los artículos 18 y 29 de la Ley 1551 de 2012, por cuanto no se tuvo en cuenta la capacidad de endeudamiento real del municipio, y no se contó con autorización previa del Ministerio de Hacienda, dado que el valor de la deuda superaba el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación y los intereses el 40% máximo permitido.

Indicó que el Acuerdo demandado no tuvo en cuenta la capacidad de pago de la entidad territorial para todo el periodo de vigencia del crédito – 10 años -, ni realizó la proyección de intereses y saldo de deuda teniendo en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio fijados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Refiere que en la exposición de motivos, el gobierno municipal expuso que al contratar un empréstito de \$21.000.000, con una tasa estimada del DTF, más el 5%, por un plazo de 6 años y 1 año muerto, la proyección del servicio de la deuda, permite establecer que el indicador interes/ahorro operacional sería máximo del 11% en el año 2019 y estaría en promedio en el 7% durante el periodo del empréstito, y el indicador saldo de la deuda/ingresos corrientes, alcanzaría su mayor valor en un 52% en el año 2019, en un promedio del 31% durante todo el periodo; no obstante, al hacer la proyección del valor recaudado en el año 2016, no se descontó el valor proyectado para funcionamiento, por lo que el valor del ahorro operacional que se tuvo en cuenta, no era el correcto, además porque se tuvo en cuenta como ingreso fijo una licencia de CEMEX, cuando el mismo es transitorio, por lo que no debió ser tenida en

cuenta para la proyección de la deuda así mismo, se contempló una inflación del 4%, cuando la certificada por el Baco de la República es del 5.75%.

Finalmente expuso que, el monto tenido en cuenta como ingresos de libre destinación, difiere del certificado por planeación.

3. Contestación de la demanda

El municipio de La Calera, se opuso a la prosperidad de las pretensiones por las razones que se resumen a continuación:

Se refirió a la autonomía de que goza el Municipio para la gestión de sus intereses, la cual se encuentra reconocida por mandato constitucional, y enunció la normatividad que rige en cuanto a la capacidad de endeudamiento, para señalar que el cálculo de dicha capacidad corresponde a la propia entidad territorial y a la institución financiera que otorga el crédito, sin que se requiera entonces autorización previa de autoridad departamental o nacional para dicha operación.

Indicó que para el cálculo de la capacidad de endeudamiento se presentó el plan financiero plurianual para el periodo 2017 – 2027, con fundamento en la certificación que para efectos de categorización municipal expide la Contraloría General de la República, en la que se determina que los ingresos corrientes de libre destinación efectivamente recaudados durante la vigencia del año 2016, ascendieron a la suma de \$26.348.784.000, y que los gastos de funcionamiento efectivamente pagados durante la misma vigencia corresponden al 33,75% de los ingresos corrientes de libre destinación, a lo cual se restó la suma de \$9.390.000.000 correspondiente al pago realizado por CEMEX por concepto de impuesto de delimitación urbana, el cual, pese a ser un ingreso corriente de libre destinación, es extraordinario y difícil de mantener por parte de la administración, sin que se hubieran calculado indicadores de deuda pública de manera inicial, por cuanto con corte al 1 de enero de 2017, el municipio no tenía deuda pública vigente, demostrando así, dice la demandada, que efectivamente el ente territorial si tiene capacidad de endeudamiento para solventar el empréstito contratado.

Esbozó que contrario a lo afirmado por los demandantes, se cumplieron a cabalidad los requisitos de que trata el artículo 6 del Acuerdo 04 de 2014, pues con el proyecto de acuerdo se incorporaron la totalidad de documentos que para el caso eran exigibles.

Aduce que con el crédito autorizado se cumplieron los indicadores de deuda pública para lo cual resumió los respectivos cálculos, concluyendo que las manifestaciones de la parte actora no están llamadas a prosperar, porque contabilizando o dejando de contabilizar la suma de \$9.320.000.000 del recaudo de CEMEX, se verifica el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia establecidos en la Ley 358 de 1997.

En relación con el supuesto incumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, señaló que de la lectura armónica de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 152 de 1994, se concluye que los planes de desarrollo municipal se conforman de un componente estratégico, un plan financiero plurianual y un plan plurianual de inversiones; éste último destinado a establecer los ingresos disponibles para adelantar el conjunto de acciones que en el corto y mediano plazo se deben ejecutar para alcanzar la estrategia fijada, es decir, que dicho plan de inversiones está conformado por proyecciones que requieren ser actualizadas de acuerdo con los avances en la respectiva ejecución, esto es, es susceptible de ser modificado según lo requiera la realización del respectivo plan, concluyendo que la administración puede presupuestar nuevos programas y proyectos de inversiones, sin que ello implique vulneración de norma constitucional o legal alguna.

Por todo lo anterior, propuso la excepción de inepta demanda por carencia de soporte legal, sustentando que el acto administrativo demandado fue expedido con el lleno de los requisitos y documentos previstos en el ordenamiento jurídico para la presentación, trámite y aprobación del proyecto de acuerdo, medio exceptivo que, como se resolvió en la audiencia inicial, comporta la característica de fondo, pues se concreta a desvirtuar los cargos de nulidad de la demanda.

4. Actuación procesal

La demanda se radicó el 11 de agosto de 2017 (fl.412), se admitió por auto del 26 de septiembre de 2017 (fl.414 a 417). Por auto del 08 de noviembre de 2017 se admitió la reforma de la demanda (fls.434 a 436). El auto admisorio de la demanda y su reforma se notificó por correo electrónico a la entidad demandada y al Ministerio Público el 16 de enero de 2018 (fls.437 y 438).

De la excepción propuesta por la entidad demandada se corrió el traslado respectivo (fl.754).

Mediante auto del 26 de septiembre de 2017, se corrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado (fls.76 y 71 C medida # 1), y por auto del 08 de noviembre del mismo año se negó la solicitud (fls.120 a 128 C medida # 1). La providencia fue objeto de recurso de reposición de manera extemporánea, por lo que por auto del 07 de diciembre de 2017 el mismo se rechazó (fls.146 a 148 C medida # 1).

Mediante auto del 18 de enero de 2019, se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial (fl.758), no obstante, mediante providencia del 13 de febrero de 2019 (fls.761 y 762) se dispuso dejar sin efecto el auto anterior, en cuanto a la fecha señalada, ya que existían sendas solicitudes de la parte actora concernientes en nulidad procesal (fls.726 a 736 y 744 a 753), medida cautelar (fls.726 a 736, 737 a 741 y 744 a 753), recurso de reposición (fls.726 a 736) y solicitud de pruebas (fls.737 a 743).

Respecto al incidente de nulidad se ordenó correr traslado y una vez decidido el mismo, correr traslado de la medida cautelar, en cuanto al recurso de reposición se resolvió estarse a lo dispuesto en auto del 07 de diciembre y en cuanto a la solicitud de pruebas se señaló que la misma se resolvería en la audiencia inicial (fls.761 y 762).

No existió pronunciamiento de la parte actora frente a las excepciones del ente municipal demandado.

Del incidente de nulidad propuesto por la parte demandante se fijó en lista (fl.22 C incidente) y por auto del 10 de mayo de 2019, se rechazó por improcedente (fls.24 a 26 C incidente).

Mediante correo electrónico del 07 de marzo de 2019 se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar (fls.22 a 25 C medida # 2) y por auto del 10 de mayo de 2019, la medida se negó (fls.41 a 44 C medida # 2).

Vencido el término de traslado de la demanda y en firme las providencias que rechazaron y negaron el incidente de nulidad y la solicitud de medida cautelar, respectivamente, mediante auto del 02 de agosto de 2019 se fijó el día 28 de octubre de 2019, para llevar a cabo la presente audiencia inicial (fl.765).

La audiencia se instaló e inició en la fecha programada, no obstante, ante la inasistencia de la parte actora, atiendo a la naturaleza del medio de control y con el fin de garantizarle los principios de

contradicción y defensa, se dispuso señalar nueva fecha para su continuación, así como comunicar la fecha y hora a la parte demandante por parte de la Secretaría del Despacho (fls.769 y 770).

Notificado en debida forma el auto que fijó fecha para realizar la audiencia (fl.771 a 773), la audiencia inicial se llevó a cabo el 15 de noviembre de 2019, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, la fijación del litigio, se incorporaron las pruebas documentales solicitadas por las partes y aquella de oficio, se declaró el cierre de la etapa probatoria y se corrió traslado para alegar por escrito (Fls.774 a781).

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente los apoderados de las partes presentaron los alegatos de conclusión (Fls.790 a 799 y 800 a 803). Así mismo, el Ministerio Público rindió su concepto (fls.782 a 789).

6. Alegatos de conclusión

6.1 Parte demandante

La parte actora se ratificó en el cargo de nulidad propuesto en la demanda e insistió en que su inconformidad radica en que para la expedición del acto administrativo demandado se tuvo en cuenta como ingreso de libre destinación el ingreso de delineación de urbanismo correspondiente a la licencia de construcción de CEMEX , cuando no se trataba de un ingreso recurrente y no recaudaría en el año 2017, conforme el certificado expedido por la Contraloría General de la República (Fls.790 a 799).

6.2 Parte demandada

El apoderado del municipio de La Calera, solicitó negar las pretensiones de la demanda e insistió en los argumentos de defensa consignados en la contestación de la demanda (Fls.800 a 803).

7. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 97 Judicial I de la Procuraduría General de la Nación, delegada ante éste Despacho para actuar en el presente asunto en calidad de Agente Especial, conceptuó sobre el presente medio de control, concluyendo que se deben negar las pretensiones de la demanda, por cuanto el Acuerdo 06 del 31 de mayo de 2017, proferido por el Concejo Municipal de la Calera, se ajustó a la normatividad tanto constitucional como legal. Indicó que por un lado, de conformidad con

lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, no era necesario tramitar autorización alguna por parte de la autoridad municipal ante el gobierno nacional, pues por el contrario los indicadores de solvencia y sostenibilidad que determinan su capacidad de endeudamiento deben ser verificados exclusivamente por el ente territorial y por la entidad financiera que otorga el crédito.

Por otro lado, expuso que en el escrito de exposición de motivos y solicitud de autorización de cupo de crédito, se incluyó el cálculo de los indicadores de la deuda pública y se certificó que el municipio tenía capacidad de endeudamiento; documento que además analizó las implicaciones que en el mediano plazo tendría el endeudamiento solicitado, el cual se viabilizó por los siguientes 10 años. Por lo que considera se dio cumplimiento a lo previsto en la Ley 358 de 1997.

Señaló el Ministerio Público que lo afirmado por la parte actora en cuanto a que el municipio no cumplía los indicadores de deuda pública ya que durante la vigencia de 2016, el recaudo fue de 9.390 millones de pesos, por concepto de impuesto de delineación urbana pagado por la firma CEMEX, y que un pago similar no lo volverían a tener, no resulta relevante en los términos así planteados, dado que contabilizando dicho valor o dejándolo por fuera, se cumplen los requisitos de sostenibilidad y solvencia establecidos en la ley.

Finalmente, indicó que, durante la programación y preparación de los presupuestos, se pueden incorporar proyectos no contenidos en los Planes de Desarrollo y que se requieran para el cumplimiento de los objetivos institucionales, los cuales se programan, avalan y registran en el banco de proyectos y programas de inversión.

II CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 137 y numeral 1 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad contra un acto administrativo de carácter general proferido un organismo del orden municipal.

2. Fijación del litigio

El litigio se fijó en establecer si por el cargo expuesto en la demanda es procedente declarar la nulidad del Acuerdo municipal 06 del 31 de mayo de 2017, por medio del cual se autorizó un cupo de endeudamiento para la Alcaldía Municipal de La Calera, o si por el contrario, dicho cupo de endeudamiento y el procedimiento adelantado para su autorización, se encuentra ajustado a derecho.

3. Problema jurídico

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada el presente proceso, el problema jurídico se contrae a determinar si el acto administrativo demandado, adolece o no de nulidad por haberse proferido con infracción a las normas en que debía fundarse, teniendo en cuenta que no se adelantó debidamente el procedimiento establecido para el trámite de su expedición y/o por no estar conforme con la capacidad real de endeudamiento del municipio.

El Juzgado previo al estudio del cargo, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- Mediante exposición de motivos de fecha 04 de mayo de 2017, la Alcaldía del municipio de La Calera, presentó ante el Concejo municipal, proyecto de Acuerdo “por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Alcaldía municipal de La Calera y se dictan otras disposiciones”, por la suma de \$21.000.000.000, de los cuales \$5.000.000.000 serían destinados al diseño y construcción de la casa de gobierno; \$2.500.000.000 para la construcción de placa huellas; y \$13.500.000.000 para la construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado. Documento que contenía: Sustento jurídico, estudio de viabilidad financiera, análisis de coherencia con el Plan de Desarrollo y exposición de las condiciones de gestión en la ejecución del empréstito (en concreto, las recomendaciones dadas por la Procuraduría General de la Nación en la Circular 026 de 2011). Como soportes al proyecto de acuerdo se allegaron los siguientes documentos:
 - Certificación suscrita por el secretario de planeación municipal, respecto a la conveniencia técnica y financiera del proyecto “MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE VÍAS TERCARIAS DEL MUNICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA”, por la suma de

\$2.500.000.000, para un total de 24 km de vías pavimentadas.

- Certificación suscrita por el secretario de planeación municipal, respecto a la conveniencia técnica y financiera del proyecto "CONSTRUCCIÓN DE LA CASA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA", por la suma de \$5.000.000.000.

- certificación suscrita por el secretario de planeación municipal, sobre la conveniencia técnica y financiera del proyecto "IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA", por la suma de \$13.500.000.000, más \$3.000.000.000 que serían aportados por la gobernación de Cundinamarca. Allí se precisó que con dicha suma de dinero se desarrollaría el 30% de las obras en el casco urbano del municipio.

- Certificaciones emitidas por el Secretario de Planeación Municipal, sobre el registro de cada uno de los anteriores proyectos, en el Banco de Programas y Proyectos Municipal, el primero, por un valor total de \$6.000.000.000, el segundo por \$12.000.000.000, y el último por \$49.371.924.657,83.

- Concepto 2017528126 del 07 de abril de 2017, emitido por el Director de Finanzas de la Gobernación de Cundinamarca, respecto a la capacidad de endeudamiento del ente territorial, en los siguientes términos:

*"(...) el cual determinó un **ahorro disponible** para nuevos créditos por **17.254.156.000**, una **capacidad máxima residual de pago de intereses de \$6.901.662.000** y los **indicadores de solvencia** (interés/ahorro operacional) y sostenibilidad de la deuda (saldo deuda/ingresos corrientes) **corresponden al 0.0 y 0.0%** respectivamente, lo que indica que se encuentra en semáforo verde, por cuanto **no sobre pasa los límites del 40% y el 80%** respectivamente.*

*Teniendo en cuenta este resultado, **la administración podrá celebrar operaciones de crédito**, siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior a la variación del índice de precios al consumidor (IPC) proyectados por el Banco de la República para la vigencia. (...)"*. (Destaca el Juzgado)

- Copia del Proyecto "IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA".

- Acta 09 del 02 de mayo de 2017, del Concejo de Gobierno municipal, en la que se aprueba la solicitud de cupo de endeudamiento.

- Acta 014 del 02 de mayo de 2017, del Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS, en la que se aprueba la solicitud de cupo de endeudamiento. (fls.322 a 404 y 506 a 551).

- Mediante oficio del 09 de mayo de 2017, se presentó ponencia y solicitud apertura a primer debate, ante la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública del Concejo municipal de La Calera, el proyecto de Acuerdo “por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Alcaldía municipal de La Calera y se dictan otras disposiciones” (fls.66 a 69 y 551 vuelto a 553).
- El 10 de mayo de 2017, se inició el primer debate del proyecto de acuerdo ya mencionado, ante la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública del Concejo Municipal de La Calera, en el cual se hizo referencia a algunos documentos que debían ser aportados para continuar con el debate (fls.467 a 469).
- Mediante oficio del 12 de mayo de 2017, la Secretaría de Hacienda Municipal, allega los siguientes documentos: Certificación sobre inexistencia de deuda de crédito público, ejecución presupuestal a 30 de abril de 2017, presupuesto y descripción de la necesidad del proyecto de mejoramiento de vías terciarias y descripción de la necesidad y presupuesto del proyecto para construcción de la casa de gobierno (fls,554 a 575).
- En sesión del 15 de mayo de 2017, la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública del Concejo Municipal de La Calera, continuó el debate del proyecto de Acuerdo, en el que se absolvieron solicitudes de aclaración se estudió de proyección de la deuda y se solicitaron otros documentos a la administración municipal (fls.474 a 477).
- Mediante oficio del 16 de mayo de 2017, la Secretaría de Hacienda Municipal, remitió al Concejo los siguientes documentos: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017.2016, carta de recursos a pignorar (impuesto predial) y certificación de inexistencia de pignoración de rentas propias (fls.313, 575 vuelto a 616).

- En sesiones del 18, 22 y 23 de mayo, la Comisión Tercera Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública del Concejo Municipal de La Calera, continuó con el debate del Proyecto de Acuerdo, introdujo un párrafo en la parte considerativa del mismo, referente a las disposiciones del artículo 279 del Decreto 1333 de 1986 y el Decreto 696 de 1998, y finalmente lo aprobó para ser discutido en la plenaria (fls.472 a 483).
- Mediante oficio del 24 de mayo de 2017, la Comisión de Presupuesto, presentó a la Plenaria del Concejo municipal, para segundo debate, el proyecto de acuerdo aprobado en primer debate "Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Alcaldía municipal de La Calera y se dictan otras disposiciones" (fls.617 y 620).
- Según certificación suscrita por la Secretaría de Hacienda municipal, expedida el 22 de mayo de 2017; para la vigencia fiscal 2017, el municipio de La Calera presentaba los siguientes indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997, calculados conforme al Decreto 696 de 1998:

DETALLE	2017
SALDO ACTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA	0
INGRESOS CORRIENTES	29.760.470.000
AHORRO OPERACIONAL	17.254.156.000
40% DEL AHORRO OPERACIONAL (SOLVENCIA)	6.901.662.400
80% DE LOS INGRESOS CORRIENTE (SOSTENIBILIDAD)	23.808.376.000

- En sesión ordinaria del 31 de mayo de 2017, en plenaria del Concejo municipal de La Calera, dicha corporación aprobó el proyecto de acuerdo antes indicado (fls.484 a 505).
- Conforme a lo anterior, se expidió el acuerdo municipal 06 del 31 de mayo de 2017 "POR EL CUAL SE AUTORIZA UN CUPO DE ENDEUDAMIENTO PARA LA ALCALDÍA MUNICIPIO DE LA CALERA Y SE DICTAN TRAS DISPOSICIONES", en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar un cupo de endeudamiento para la Alcaldía Municipal de La Calera por la suma de veintiún mil millones de pesos (\$21.000.000.000), los cuales se discriminan así: para el diseño y construcción de la casa de gobierno, la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000); para la construcción de placa huellas, la suma de dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000); para la construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado la suma de trece mil quinientos millones de pesos (\$13.500.000.000). el destino de los recursos señalado en el presente artículo únicamente podrá ser modificado mediante Acuerdo municipal. (...)” (fls.506 y 507).

- El anterior acto administrativo, fue publicado y sancionado el 05 de junio de 2017, según certificación suscrita por la Secretaria Ejecutiva I del Despacho y por la Persona Municipal (fls.508 vuelto y 509).
- El 12 de junio de 2017, se realizó reunión de recepción de ofertas para la contratación de un cupo de endeudamiento, según el Acuerdo 06 de 2017 (fls.719 a 725).
- El consejo municipal de política fiscal de la calera- COMFIS, según acta 018 del 20 de junio de 2017, aprobó las propuestas que consideró mas convenientes para el municipio, como se expone a continuación:

“(...) revisadas las propuestas, se encuentra que se presentaron dos líneas de crédito una con tasa de redescuento a través de Findeter para el Plan Maestro de acueducto y Alcantarillado. Por valor de trece mil quinientos millones de pesos (\$13.500.000.000) y otra, con recursos propios para la sede administrativa y placa huella por siete mil quinientos millones de pesos (\$7.500.000.000).

Analizadas las propuestas por parte de los miembros del COMFIS se decide que la mas conveniente para el municipio son: para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado la propuesta presentada por Bancolombia a seis años con un año de gracia a una tasa DTF-0.4% T.A., amortización T.V., y para la sede administrativa y las placas huellas la propuesta presentada por Banco Agrario con un plazo de 5 años con seis meses de gracia, tasa DTF+2,43% T.A., amortización T.V. (...)” (fls.76 a 80 y 658 a 664).

- Según certificación emitida por la Contraloría Delegada para economía y finanzas públicas, de fecha 19 de junio de 2018, el municipio de La Calera, durante la vigencia fiscal 2017, recaudó ingresos corrientes de libre destinación por un valor total del \$17.953.180.000, de los cuales el 57,21% fueron utilizados en gastos de funcionamiento, esto es, la suma de \$10.270.652.000 (fls.81 a 82

y 742 a 743).

- De conformidad con el Plan de Desarrollo para el Municipio de La Calera, aprobado mediante Acuerdo Municipal 005 de 2016, como alguno de sus competentes se encuentra el Desarrollo Territorial Sostenible, dentro del cual se contempló el componente “saneamiento básico y manejo responsable del agua”, donde su meta consiste en garantizar el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en forma oportuna, eficiente y con calidad a la población urbana de La Calera y la implementación del 30% del plan maestro de acueducto y alcantarillado; así mismo contempló el componente “La Calera ordenada y proyectada hacia el futuro – equipamiento para el desarrollo”, donde se planteó una meta de alcanzar una cobertura de 764 km construidos y mantenidos de malla vial rural y urbana y finalmente, dentro del mismo componente, pero en el programa de infraestructura pública, se fijó la construcción de la casa de gobierno (fls.117 a 198).

Establecido lo probado en el proceso, procede a estudiar el cargo formulado por los demandantes.

Infracción de las normas en que debió fundarse.

Señalan los demandantes que se violaron los artículos 6, 209 y 313 de la Constitución, el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, el artículo 279 de la ley 1333 de 1986, artículos 3 y 7 del Decreto 696 de 1998 y artículo sexto del Acuerdo municipal 04 de 2014, por cuanto no se contempló el plazo (no se proyectó la deuda por 10 años o mínimo 6 y un año muerto) para ejecutar el mandato, no se señaló como se pagaría la deuda y durante que tiempo, y tampoco se realizó la proyección de intereses y saldo de deuda teniendo en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio fijados por la Superintendencia Financiera de Colombia, para saber la capacidad real del pago del municipio.

Refiere que en la exposición de motivos, el gobierno municipal realizó una proyección de tasa estimada del DTF, más el 5%, por un plazo de 6 años y 1 año muerto, con un servicio de la deuda que permite establecer que el indicador interes/ahorro operacional sería máximo del 11% en el año 2019 y estaría en promedio en el 7% durante el periodo del empréstito, y el indicador saldo de la deuda/ingresos corrientes, alcanzaría su mayor valor en un 52% en el año 2019, en un promedio del

31% durante todo el periodo; pero al hacer la proyección del valor recaudado en el año 2016, no se descontó el valor proyectado para funcionamiento, por lo que el valor del ahorro operacional que se tuvo en cuenta, no era el correcto, además porque se tuvo en cuenta como ingreso fijo una licencia de CEMEX, cuando el mismo es transitorio, por lo que no debió ser tenida en cuenta para la proyección de la deuda así mismo señala que se contempló una inflación del 4%, cuando la certificada por el Baco de la República es del 5.75%.

Indica, que también se trasgredieron los artículos 25, 26 y 27 del Acuerdo Municipal 05 de 2016 – Plan de Desarrollo Municipal – y el artículo 341 de la Constitución Política, pues se aumentó el cupo de endeudamiento sin previamente modificar el plan de desarrollo, ya que contempló un valor distinto del autorizado en el mismo para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, agregando un valor no contemplado como lo es la construcción de la casa de gobierno, y además no se contó con visto bueno del gobierno nacional.

Además, considera que el acto administrativo demandado habla de un empréstito para cumplir con un 30% del plan maestro de acueducto y alcantarillado, proyectando involucrar este concepto crediticio para las vigencias 2017 y 2018, en una cuantía de \$10.000 y \$5.000 millones de pesos respectivamente, cuando según los estudios contratados, el valor del proyecto es de \$49.371.924.657,83, que aplicando el IPC estaría alrededor de los 56 mil millones de pesos, con lo que el 30% serían 17 mil millones, con lo cual el valor de endeudamiento aprobado resulta insuficiente, más aun cuando se están contemplando dos programas no incluidos en el plan para financiarlo.

Señala que se violaron los artículo 364 de la Constitución Política, el artículo 279 de la Ley 1333 de 1986, los artículos 2 y 6 de la Ley 358 de 1997, los artículos 2, 3, 6, 7 y 8 de la Ley 696 de 1998, los artículos 2, 5, 8, 14, 21 y 26 de la Ley 819 de 2003, los artículos 2.2.2.1.6, 2.2.2.1.7, 2.2.2.1.8, 2.2.2.1.9, 2.2.1.2.1.7. del Decreto 1068 de 2015, y los artículos 18 y 29 de la Ley 1551 de 2012, por cuanto no se tuvo en cuenta la capacidad de endeudamiento real del municipio, y no se contó con autorización previa del Ministerio de Hacienda, dado que el valor de la deuda superaba el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación y los intereses el 40% máximo permitido.

Finalmente expuso que, el monto tenido en cuenta como ingresos de libre destinación, difiere del certificado por planeación.

Análisis del Juzgado

Para resolver el problema jurídico planteado, lo primero abordar por el juzgado es el concepto de operaciones de crédito público - Requisitos y propósitos -.

Al respecto, de conformidad con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), el Presupuesto General de la Nación está conformado por las siguientes partes: i) presupuesto de rentas; ii) presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones y iii) disposiciones generales.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones, el mismo, distingue entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento, prevé lo siguiente:

“ARTICULO 2. (...)

Las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.

Para los efectos de este parágrafo se entenderá por inversión lo que se define por tal en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por su parte el artículo 3 de la Ley 617 de 2000, establece lo siguiente:

“ARTICULO 3o. FINANCIACION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES *Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.*

PARAGRAFO 1o. *<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.*

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto. (...)” (Negrillas y subraya del Juzgado)

En efecto, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con recursos de libre destinación, entendido por ingresos corrientes tributarios y no tributarios (sean estos ocasionales o permanentes) a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos.

En este punto debe señalarse que los ingresos corrientes son aquellos recaudados por el Estado (la Nación y entidades territoriales), de naturaleza tributaria y no tributaria, entendidos los primeros, como impuestos directos (ej. impuesto predial) e indirectos (impuesto de industria y comercio, delineación urbana o licencias de construcción), mientras que los segundos, son aquellos ingresos provenientes de tasas y multas¹.

Teniendo claro lo anterior, se debe distinguir, qué se entiende por gastos de funcionamiento y de inversión, pues como se expuso en precedencia, las operaciones de crédito público solo están permitidas, salvo algunas excepciones, para financiar gastos de inversión y no de funcionamiento.

Como se expuso en las normas anteriores, los gastos de funcionamiento son aquellas erogaciones que tienen por objeto atender las necesidades recurrentes de las entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y en la Ley.

Por su parte, los gastos de inversión pueden entenderse como aquellas erogaciones susceptibles de causar renta o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, o en otras palabras bienes capital; además de aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

Así, el artículo 5 del Decreto 2844 de 2010, define los proyectos de inversión pública de la siguiente manera:

1 Estatuto Orgánico del Presupuesto. “ARTICULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.”

"Artículo 5°. Proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. (...)".

Ahora, en lo que se refiere al trámite para la aprobación de empréstitos en los municipios, el artículo 313 de la Constitución Política, señala que corresponde a los Concejos municipales autorizar al Alcalde para celebrar contratos, entre ellos, los de empréstito, conforme lo señala el artículo 32 de la Ley 134 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012².

Así mismo, el artículo 364 de la Carta Política establece que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, por lo que el artículo 6 de la Ley 358 de 1997 reglamentó que ninguna entidad territorial puede, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar operaciones de crédito público cuando su relación interés/ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

Para el efecto, la misma Ley estableció una presunción de capacidad de pago, cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar **una nueva operación de crédito**, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional³, así como, una regla para el cálculo del ahorro operacional y los ingresos corrientes, en tanto que esta debe hacerse con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública **del año inmediatamente anterior**, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente⁴.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 696 de 1998, estableció los conceptos a considerar en el cálculo de los indicadores interés/ahorro operacional y saldo de la deuda/ingresos corrientes, así:

² **ARTÍCULO 18.** El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.(...) **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.(...)"

³ Artículo 2 ídem.

⁴ Artículo 7 ídem.

“ARTÍCULO 2º. Información para determinar los ingresos corrientes. Para efectuar el cálculo de los indicadores intereses/ahorro operacional y saldo de la deuda/ingresos corrientes, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, **la información sobre ingresos corrientes corresponde a los ingresos presupuestados y efectivamente recibidos en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, incluidos los ingresos por recuperación de cartera tributarios y no tributarios.**

Para determinar los ingresos corrientes aludidos no se tienen en cuenta los siguientes conceptos:

- a). Los recursos de cofinanciación;
- b). El producto de las cuotas de fiscalización percibido por los órganos de control fiscal;
- c). Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- d). Los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización;
- e). Los recursos del situado fiscal cuando los departamentos, distritos o municipios no hayan sido certificados para administrarlos autónomamente;
- f). El producto de la venta de activos fijos; y g). Los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieran a la administración central.

ARTÍCULO 3º. Determinación de los intereses de la deuda. **Para determinar el monto de los intereses de la deuda** que ha de emplearse en el cálculo del indicador intereses/ahorro operacional **se suman los intereses** pagados durante la vigencia fiscal; los causados cuyo pago deba efectuarse dentro de la misma vigencia; los **de la nueva operación de crédito público**; los intereses de mora; los de créditos de corto plazo; y los de sobregiros.

Para este propósito, la vigencia fiscal corresponde al período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre **del año en el que se realice el cálculo del respectivo indicador de capacidad de pago.**”

Lo anterior significa que, si no existe deuda de crédito público se presume la capacidad de pago de un municipio, cuando los intereses del nuevo crédito, no superan el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional registrado en la vigencia anterior, es decir que es sobre dicha vigencia que se realiza el cálculo del indicador de pago inicial y así para los años subsiguientes de la deuda, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente.

Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1986 (Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal), en su artículo 279 dispuso:

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

- 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 existiera 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.”*

Así mismo, mediante Acuerdo 004 de 2014, el Concejo Municipal de La Calera, reglamentó el procedimiento para otorgar autorización previa al Alcalde municipal para la celebración de determinados contratos, entre ellos del de empréstito, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO TERCERO. INICIATIVA DEL SEÑOR ALCALDE E INFORMACIÓN AL CONCEJO. *El alcalde deberá presentar el proyecto de acuerdo mediante el cual solicite la autorización para contratar en los casos señalados en el artículo anterior, anexando los siguientes documentos y requisitos:*

*exposición de motivos en el cual se establezca con claridad para que se requiere la autorización solicitada, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994.
Documentos soporte de la autorización solicitada.
Descripción de la inversión a realizarse con la autorización solicitada.
(...)*

ARTÍCULO CUARTO. REQUISITOS PARA LA AUTORIZACIÓN PREVIA. *Para otorgar la autorización previa del Concejo Municipal al Alcalde para contratar se tendrá en cuenta:*

- 1. Que las operaciones a los ítems a contratar se encuentren en el plan de desarrollo (...):*
- 3. Que el proyecto a efectuar se encuentre radicado en el banco de proyectos, anexando los soportes pertinentes.*

(...)

ARTÍCULO SEXTO. REQUERIMIENTOS PARA SOLICITAR AUTORIZACIÓN ESPECIAL EN CONTRATACIÓN DE EMPRÉSTITOS.

Cuando el contrato a celebrar sea de contratación de empréstito, el Alcalde municipal deberá allegar junto con el proyecto de Acuerdo, además de los anteriores señalados, los siguientes:

- 1. certificado de capacidad de endeudamiento del Municipio.*
- 2. Estudio técnico de endeudamiento actual del municipio.*
- 3. justificación del endeudamiento proyectado -destinación, monto y plazo).*
- 4. recursos y rentas que se pignorarán como garantía del eventual crédito proyectado.*
- 5. Marco fiscal de mediano plazo actualizado a 31 de diciembre de la vigencia anterior a la presentación del proyecto de Acuerdo, mediante el cual se solicita la autorización (Ley 819 de 2003).*
- 6. Aprobación del Concejo de Política Fiscal del Municipio (COMFIS)"*

Conforme a las normas transcritas, se tiene que para la contratación de empréstitos, la Alcaldía municipal debe solicitar al Concejo municipal una autorización previa, que se otorga mediante Acuerdo, para la cual, salvo que se trate de operaciones de crédito público cuya relación interés/ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%, podrá realizarse directamente por el ente territorial sin contar con autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para lo cual, deberá tenerse presente la capacidad de endeudamiento, que se presume cuando los intereses de la deuda no superan el 40% del ahorro operacional.

Caso concreto

Visto el marco constitucional, legal y reglamentario, observa el Juzgado que los argumentos según los cuales, no se contempló el plazo de la deuda, como se pagaría la misma, y no se realizó la proyección de intereses y saldo de deuda; así como no se tuvo en cuenta la capacidad de endeudamiento real del municipio, y no se contó con autorización previa del ministerio de hacienda, dado que el valor de la deuda superaba el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación y los intereses el 40% máximo permitido, el Juzgado precisa lo siguiente:

Tanto en el proyecto de acuerdo (anexos), como la exposición de motivos y en los debates suscitados en el Concejo municipal (fls.474 a 477 y 617 a 618), se dispuso claramente que el empréstito a contratar

estaba proyectado a máximo 9 años, tomado como base que la relación interés/ahorro operacional no superaba el 40% y la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no superaba el 80%, para lo cual presentó la siguiente proyección:

AÑO	DESEMBOLSO	AMORTIZACIÓN	INTERESES (DTF+S) 12,2% EFECTIVO ANUAL	PAGO TOTAL	SALDO DE LA DEUDA	AHORRO OPERACIONAL	INGRESOS CORRIENTES	INDICADOR INTERÉS/AHORRO OPERACIONAL (MENOR 40%)	INDICADOR SALDO DE LA DEUDA/INGRESOS CORRIENTES (MENOR 80%)
2017	3.500,00		142,33	142,33	3.500,00	17.254,16	29.760,47	1%	12%
2018	12.500,00	2.000,00	1.418,25	3.418,25	14.000,00	17.944,32	30.950,89	8%	45%
2019	5.000,00	2.300,00	2.104,50	4.404,50	16.700,00	18.662,10	32.188,92	11%	52%
2020		2.800,00	2.037,40	4.837,40	13.900,00	19.408,58	33.476,48	10%	42%
2021		2.800,00	1.695,80	4.495,80	11.100,00	20.148,92	34.815,54	8%	32%
2022		2.800,00	1.354,20	4.154,20	8.300,00	20.992,32	36.208,16	6%	23%
2023		2.800,00	1.12,60	3.812,60	5.500,00	21.832,01	37.656,49	5%	15%
2024		2.800,00	671,00	3.471,00	2.700,00	22.705,29	39.162,75	3%	7%
2025		2.700,00	329,40	3.029,40	0,00	23.613,50	40.729,26	1%	0%

TOTAL 21.000,00 21.000,00 10.765,48 31.765,48

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

AÑO 2017 PROYECCIÓN HECHA POR SECRETARÍA DEPARTAMENTAL DE PLANEACIÓN, A PARTIR DE AHÍ SE PROYECTA IPC DE 3 POR CIENTO ANUAL

Lo anterior evidencia que en efecto la administración municipal, realizó una proyección estimada de la deuda tomando como base la contabilidad pública del año anterior (2016) y la proyección del ahorro operacional e ingresos corrientes aplicando la meta de inflación contemplada por el Banco de la República para el 2017, que fue del 3%⁵ y no del 5.75 como sostienen los demandantes. En este punto, debe precisarse que tanto la Ley 358 de 1997 como el Decreto 696 de 1998 establece que la estimación de la deuda se hace con base en proyecciones y la meta estimada de inflación para la vigencia en que se autoriza el empréstito, y no, con los datos ya consolidados una vez cumplida la vigencia, pues resulta imposible en términos financieros y económicos tener certeza de cual será inflación final registrada o cual será el valor final que el municipio tendrá por ahorro operacional o ingresos corrientes de libre destinación.

Además, el Acuerdo municipal demandado conto con concepto favorable de endeudamiento por parte de la gobernación de cundinamarca, el cual determinó un ahorro disponible para nuevos créditos por \$17.254.156.000, una capacidad máxima residual de pago

5 <https://www.banrep.gov.co/es/comunicado-24-noviembre-2017>

de intereses de \$6.901.662.000 y certificó que los indicadores de solvencia (interés/ahorro operacional) y sostenibilidad de la deuda (saldo deuda/ingresos corrientes) no sobre pasaba los límites del 40% y el 80% respectivamente (fl.517 vuelto y 518); lo cual fue certificado igualmente por la secretaría de hacienda del municipio, tomando como base la ejecución presupuestal de la vigencia 2016, teniendo como ingresos corrientes **\$29.760.470.000** y como ahorro operacional **\$17.254.156.000**, por lo que determinó una solvencia del 40% equivalente a **\$6.901.662.400** y una sostenibilidad del 80% equivalente a **\$23.808.376.000** (fl.621).

Así las cosas, conforme la proyección de la deuda presentada por la Alcaldía Municipal de La Calera, al Concejo Municipal, se observa que los indicadores de que trata el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, **no sobrepasan el 40% y 80% respectivamente, en cada anualidad, cumpliendo así con los lineamientos exigidos.**

Igualmente, resulta errada la afirmación según la cual el saldo de ahorro operacional proyectado para la capacidad de endeudamiento del municipio no es el correcto porque no se restó el valor correspondiente a gastos de funcionamiento, puesto que, tal y como indica el parágrafo del artículo 2 de la Ley 358 de 1997, *“El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.”*, en efecto ello se hizo, tal y como se puede corroborar en la certificación y anexo que emitió el Director de Finanzas Públicas del Departamento de Cundinamarca, donde el valor de ahorro operacional fue de \$17.254.165, **una vez descontados los gastos de funcionamiento**, gastos generales, transferencias y gastos de personal presupuestados como inversión (fls.517 vuelto y 518); valor este que fue el que tuvo en cuenta la Alcaldía de La Calera para la proyección del crédito objeto del Acuerdo demandado.

Ahora bien, en lo que se refiere al valor de ingresos corrientes, y la inclusión en dicho rubro de lo que denomina la parte actora “licencia de cemex”, debe advertirse que, de conformidad con lo indicado en marco fiscal a mediano plazo 2017-2016, se señaló que en el año 2016 hubo un ingreso tributario excepcional por concepto de pago de impuesto indirecto, de delimitación urbana por parte de la multinacional CEMEX, y que por ello, la proyección de ingresos se analizaba teniendo en cuenta el compartimiento histórico real **sin consideración a dicho tributo** (fls.576 a 593), con lo cual, no es cierto que el valor recaudado por dicho impuesto, se hubiera proyectado recaudar también en el año

2017, como expone la parte demandate, ya que como se expuso, la proyección realizada se hizo conforme a los lineamientos establecidos en la Ley teniendo como base lo efectivamente recaudado en la vigencia anterior (2016), sin que se hubiere aportado prueba alguna que demuestre que dentro de la proyección presentada por la Alcaldía municipal, se hubiere incluido un recuado igual para el año 2017 por concepto de impuesto de delineación urbana ya indicado, el cual, **aun cuando fue excepcional, fue efectivamente recaudado y por tanto hace parte de los ingresos corrientes de libre destinación conforme lo dispone el artículo 2 del Decreto 696 de 1998, en concordancia con el artículo 27 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.**

Ahora bien, en cuanto a la alegada trasgresión de los artículos 25, 26 y 27 del Acuerdo Municipal 05 de 2016 – Plan de Desarrollo Municipal – y el artículo 341 de la Constitución Política, por cuanto se se aumentó el cupo de endeudamiento sin previamente modificar el plan de desarrollo, dado que el acto administrativo contempló un valor distinto del autorizado en el mismo para el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, agregando un valor no contemplado como lo es la construcción de la casa de gobierno, el Despacho debe reiterar lo expuesto en el acápite de premisas fácticas, donde **se encontró demostrado que en el Plan de Desarrollo para el Municipio de La Calera, aprobado mediante Acuerdo Municipal 005 de 2016, dentro de sus competentes se encuentran cada uno de los proyectos objeto de la autorización de endeudamiento que dispuso el Acuerdo Municipal 006 de 2017**, hoy demandado, como los son: i) la implementación del 30% del plan maestro de acueducto y alcantarillado, ello dentro del Desarrollo Territorial Sostenible, componente “saneamiento básico y manejo responsable del agua”, ii) la construcción y mantenimiento de 764 km de malla vial rural y urbana, ello dentro del componente “La Calera ordenada y proyectada hacia el futuro – equipamiento para el desarrollo”, y iii) dentro del mismo componente, pero en el programa de infraestructura pública, se fijó la construcción de la casa de gobierno (fls.117 a 198).

Así las cosas, el acto administrativo objeto de litigio se encuentra debidamente soportado en el Plan de Desarrollo Municipal de La Calera y no existe inconsistencia alguna con el mismo, con lo cual no existe fundamento para afirmar que debiera modificarse este previo a la autorización de endeudamiento dada por el Concejo Municipal a la Alcaldía; además, debe señalarse que tal y como lo certificó la Secretaría de Hacienda municipal, previó a la expedición del Acuerdo acusado, no existía deuda pública o operaciones de crédito público

registradas con entidad financiera alguna (fl.554 vuelto), además, debe indicarse que el Plan de Desarrollo Municipal traza los objetivos a largo plazo y las políticas que realizará el gobierno municipal en pro del beneficio a la sociedad, el cual se compone de una parte estratégica y de un plan de inversiones de mediano y corto plazo, con el fin de proyectar el uso eficiente de sus recursos y el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución.

Por otro lado, el presupuesto público es el instrumento a través del cual, el gobierno ejecuta sus planes y programas; así como gestiona los recursos con los cuales se financia. Es decir, que todo ello conlleva una tarea de calcular anticipadamente los ingresos y los gastos para la gestión de la administración; **lo cual, al ser precisamente proyecciones no puede amarrar a las entidades territoriales a no buscar fuentes de financiamiento alternas cuando dichas proyecciones resultan insuficientes para el cumplimiento de los planes y proyectos estipulados, y así como, la misma constitución y la ley prevé la posibilidad de que, el Concejo Municipal autorice el endeudamiento público de la entidad, previo el cumplimiento de los requisitos antes indicados.**

Por otro lado, en cuanto al valor total proyectado para la implementación del plan maestro de acueducto y alcantarillado, por \$49.371.924.657,83 - según certificación de registro en el banco de programas y proyectos municipal (fl.516 vuelto) y el 30% para la ejecución de la primera fase, debe señalarse que el valor del cupo de endeudamiento aprobado para tal fin fue de \$13.500.000.000 (fl.506 vuelto), puesto que a dicha suma debía adicionarse los \$3.000.000.000 que serían aportados por la Gobernación de Cundinamarca, tal y como certificó el secretario de planeación municipal, sobre la conveniencia técnica y financiera del proyecto (fl.515). **Es decir, que el monto aprobado resulta más que suficiente, si tenemos que el 30% de \$49.371.924.657,83 corresponde a \$14.811.577.397,35, monto que sería cubierto con la suma total de \$16.500.000.000, discriminados así: \$13.500.000.000 financiados con el empréstito y \$3.000.000.000 por concepto de aporte de la Gobernación de Cundinamarca.**

Además, resulta incorrecto afirmar que para financiar el proyecto denominado plan maestro de acueducto y alcantarillado, se hayan contemplado dos programas no incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal para financiarlo, como afirma la parte actora, dado que por un lado, cada uno de los proyectos de inversión objeto del empréstito autorizado se encuentran incluidos en el PDM, y por otro, porque cada uno de ellos se encuentra contemplado autónomamente en el Acuerdo

006 de 2017 así: \$5.000.000.000 para el diseño y construcción de la casa de gobierno;\$2.500.000.000 para la construcción de placa huellas; y \$13.500.000.000 para la construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado.

Por otro lado, no puede pretender la parte actora que el calculo de la deuda objeto del empréstito que cuestiona, se hubiera hecho con base en la certificación emitida por la Contraloría Delegada para economía y finanzas públicas, de fecha **19 de junio de 2018**, en la que señaló que el municipio de La Calera, durante la **vigencia fiscal 2017**, recaudó ingresos corrientes de libre destinación por un valor total del \$17.953.180.000 (fls.742 a 743), por cuanto, conforme al marco legal reseñado, esta se calcula teniendo en cuenta las ejecuciones presupuestales soportadas en **la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, en este caso 2016**, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente, como en efecto se hizo en el presente caso, pues conforme a la certificación emitida por ese mismo ente de control para la vigencia 2016, **certificó ingresos corrientes de libre destinación por la suma de \$26.348.784.000, valor que se ajusta a la ejecución para dicha vigencia contenida en en el certificado de capacidad de pago emitido por la Gobernación de Cundinamarca** (fl.518).

En consideración a lo anterior, resulta claro para este Juzgado que no se vulneraron las normas invocadas por los demandantes, al expedir el Acuerdo 006 de 2017 “por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Alcaldía Municipal de La Calera y se dictan otras disposiciones”, y por el contrario el trámite se adelantó conforme al procedimiento establecido y conforme con la capacidad real de endeudamiento del municipio.

Así, se tiene que el empréstito se solicitó a iniciativa de la Alcaldía Municipal, para lo cual se soportó en los siguientes documentos: Certificación suscrita por el secretario de planeación municipal, respecto a la conveniencia técnica y financiera del proyecto “MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DE VÍAS TERCARIAS DEL MUNICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA”, Certificación suscrita por el secretario de planeación municipal, respecto a la conveniencia técnica y financiera del proyecto “CONSTRUCCIÓN DE LA CASA DE GOBIERNO DEL MUICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA”, certificación suscrita por el secretario de planeación municipal, sobre la conveniencia técnica y financiera del proyecto “IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LA

CALERA – CUNDINAMARCA", Certificaciones emitidas por el Secretario de Planeación Municipal, sobre el registro de cada uno de los anteriores proyectos, en el Banco de Programas y Proyectos Municipal, Concepto 2017528126 del 07 de abril de 2017, emitido por el Director de Finanzas de la Gobernación de Cundinamarca, respecto a la capacidad de endeudamiento del municipio de La Calera, Copia del Proyecto "IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LA CALERA – CUNDINAMARCA", Acta 09 del 02 de mayo de 2017, del Concejo de Gobierno municipal, en la que se aprueba la solicitud de cupo de endeudamiento, Acta 014 del 02 de mayo de 2017, del Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS, en la que se aprueba la solicitud de cupo de endeudamiento (fls.322 a 404 y 506 a 551), Certificación sobre inexistencia de deuda de crédito público, ejecución presupuestal a 30 de abril de 2017, presupuesto y descripción de la necesidad del proyecto de mejoramiento de vías terciarias y descripción de la necesidad y presupuesto del proyecto para construcción de la casa de gobierno (fls.554 a 575), Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2016, carta de recursos a pignorar (impuesto predial) y certificación de inexistencia de pignoración de rentas propias (fls.313, 575 vuelto a 616) y Certificación suscrita por la Secretaría de Hacienda municipal, sobre los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997, calculados conforme al Decreto 696 de 1998 (fl.621).

Además, se cumplió con la discusión y aprobación en primer y segundo debate ante el Concejo municipal, donde los funcionarios competentes absolvieron las solicitudes de aclaración y explicación de los concejales (fls.467 a 505), se presentó la proyección de la deuda (fls.617 a 618) y se probó la concordancia de los proyectos con el Plan de Desarrollo (fls.117 a 198).

En ese sentido, se contó con estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones a financiar y su sujeción a los planes y programas del municipio, con autorización de endeudamiento expedida por la Gobernación de Cundinamarca, Concepto de la Oficina de Planeación municipal sobre la conveniencia técnica y económica de los proyectos a financiar, y la certificación de capacidad de endeudamiento e ingresos a pignorar para garantizar el pago.

En consecuencia, para esta primera instancia no se configuraron los cargos de violación expuestos por la parte actora, y por ende, habrá de negarse las pretensiones de la demanda y declarar probada la

excepción de fondo denominada carencia de soporte legal de la demanda.

Condena en costas.

Por último, el Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenara en costas a la parte demandante.

Otro asunto

Observa el Despacho que el apoderado de la entidad demandada, mediante memorial radicado l 16 de enero de 2020, presentó renuncia al mandato (fl.804), no obstante, no aportó la constancia de comunicación al poderdante como lo exige el artículo 75 del CGP; razón por la cual, no se aceptará la mencionada renuncia.

Así mismo, de folios 805 a 808 obra poder y anexos, conferido por el Alcalde del municipio de La Calera, a la abogada Yuli Katherine Alvarado Camacho, el cumple con las exigencias del artículo 74 del CGP, razón por la cual se procederá al reconocimiento de personería para actuar en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Declarar probada la excepción denominada inepta demanda por carencia de soporte legal, por las razones expuestas.

TERCERO. No aceptar la renuncia al poder presentada por el abogado Ferney Sánchez Figueroa, por las razones expuestas.

CUARTO. Reconocer a la abogada Yuli Katherine Alvarado Camacho, como apoderada judicial del Municipio de La Calera, en los términos y para los fines del poder que obra a folio 805. En consecuencia, se tiene por revocado el poder al abogado Ferney Sánchez Figueroa.

QUINTO. Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso

SEXTO. En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

SÉPTIMO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

The image shows a handwritten signature in black ink on the left, which appears to be 'ERICSON SUESCUN LEÓN'. To the right of the signature is a circular official seal. The seal contains the text 'Juzgado Tercero Administrativo Circuito de Bogotá' and a central emblem.

ERICSON SUESCUN LEÓN

Juez

D.C.R.P.