



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veinticuatro (24) de marzo de dos mil quince (2015)

RADICADO:	05001 33 33 004 2014 01326 00
MEDIO DE CONTROL:	Nulidad simple.
DEMANDANTE:	ÁLVARO ABAD HINCAPIE
DEMANDADO:	Municipio de Campamento
ASUNTO:	Negar la suspensión del acto administrativo –acuerdo número 002 2014 “Por medio del cual se otorgan unas facultades al alcalde municipio de Campamento – Antioquia”

ASUNTO

Corresponde en esta oportunidad al Despacho pronunciarse sobre la petición de suspensión del acto demandado.

ANTECEDENTES

La parte actora, citada en la referencia, en escrito allegado al Juzgado, haciendo uso del medio de control nulidad simple consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, demandó la nulidad del Acuerdo número 002 de 2014, expedido por el Concejo del municipio de Campamento, por considerarlo contrario a la Constitución y la Ley.

La demanda fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, cuerpo colegiado que mediante auto de junio 26 de 2014, con ponencia de la Dra. Yolanda Obando Montes, declaró la falta de competencia para conocer del asunto de la referencia y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de oralidad de Medellín, razón por la cual el proceso fue sometido a reparto, correspondiéndole a esta Agencia Judicial conocer del trámite de la acción, tal y como se evidencia en el acta de reparto, visible a folio 33 del consecutivo.

Una vez analizados los presupuestos procesales de la acción la demanda fue admitida, mediante auto del diez (10) de octubre de dos mil catorce (2014), y atendiendo la solicitud de medidas cautelares¹ presentadas con la demanda en el auto admisorio se dispuso imprimirle el trámite señalado en el artículo 233 del CPACA, a la solicitud de medida cautelar.

Así entonces, mediante providencia separada, de fecha diez (10) de octubre de 2014, se dispuso el traslado de la solicitud de medida cautelar, por el término de cinco (5) días, auto que fue notificado personalmente el día dos (2) de marzo de dos mil quince (2015), por lo que el término para pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional, venció el 09 de marzo de 2015, sin que la entidad accionada se haya pronunciado.

En consecuencia, el pronunciamiento radicado en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Medellín, por parte del municipio de campamento, el día diez (10) de marzo de dos mil quince (2015), con respecto a la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo 002 de 2014, expedido el por el Concejo del municipio de Campamento - Antioquia, lo fue de forma extemporánea y por tanto no será tomado para efectos de resolver la misma. Así, procede el Despacho a pronunciarse sobre la suspensión del acto demandado.

La solicitud y motivaciones.

A folio 2 del libelo demandatorio, el accionante deprecó la suspensión provisional del Acuerdo 002 de 2014, expedido por el Concejo municipal de Campamento – Antioquia.

Señaló el accionante que el acto administrativo acusado –Acuerdo 002 de 2014-, incurre en violación de normas de carácter superior, en las que debió fundarse como son: la Ley 1483 de 2011 y el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.

Indicó que la Ley 1483 de 2011, reguló lo referente a la autorización de vigencias futuras y expuso que en esta norma se establece que las

¹ Suspensión provisional del acuerdo número 002 de 2014, expedido por el Concejo municipal de Campamento.

obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras, sólo pueden ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gasto público social en los sectores: salud, agua potable y saneamiento básico, y que lo autorizado en el acuerdo número 002 de 2014, está destinado para la construcción de viviendas de interés prioritario, que si bien pueden ser obras sociales, el beneficio de la misma es de interés particular, destinada a personas específicas, circunstancia que a criterio del actor viola la norma señala y en consecuencia el acuerdo enjuiciado está afectado de nulidad.

A modo de síntesis, en lo fundamental, los cargos adosados contra el acto demandado se contraen a la presunta violación de normas superiores al acto demandado.

Para resolver, antes de decidir previamente, el Juzgado analizará los siguientes aspectos: i. Las reglas aplicables en materia de medidas cautelares, ii. La carga de la prueba y la presunción de legalidad en sede de nulidad simple, iii. La discrecionalidad administrativa y su control en el derecho colombiano, iv. Análisis de los cargos por el Juzgado.

1. Consideraciones normativas, precedente jurisprudencial y doctrina aplicables a las medidas cautelares en sede contenciosa administrativa.

a. En referencia a las medidas cautelares solicitadas en el medio de control nulidad simple, el capítulo decimoprimer del CPACA (Arts. 229 a 241) regula lo concerniente, estableciendo, entre otros, los siguientes requisitos, relevantes:

“i. Proceden en los procesos declarativos², ii. A petición de parte (regla general), debidamente sustentada³ (preferiblemente en escrito separado), iii. Debe tener una relación directa y necesaria con la demanda⁴, iv. En el caso de la suspensión provisional 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**

2. Art. 229 Inc. 1 CPACA

3. Art. 229 Inc. 1 CPACA.

4. Art. 230 Inc. 1 CPACA.

solicitud.⁵, v. No se requiere el pago de caución⁶, vi. No se requiere la prueba del perjuicio, basta la confrontación de las normas⁷.”

b. Como se recuerda la suspensión del acto administrativo, es una institución que fue consagrada por el Constituyente de 1991, artículo 238⁸ y regulada por el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo⁹.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, tuvo la oportunidad de referirse a aquella figura en reiteradas ocasiones, en vigencia del Código citado. Al respecto se trae uno de esos pronunciamientos:

“2.- En efecto, la procedencia de la suspensión provisional supone que la infracción normativa aparezca de forma clara, evidente, palmaria u ostensible, esto es, que se advierta sin que ello excluya las razones de argumentación jurídica por parte del juez para decretarla. Por el contrario, si se requiere un análisis riguroso, sustancial o de fondo, la decisión deberá adoptarse en la sentencia luego de surtido el debate procesal correspondiente.

Por tanto, los requisitos para que proceda la medida cautelar en tratándose del ejercicio de la acción de simple nulidad son los siguientes:

- 1) Que la medida se solicite;
- 2) Que se sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado,
- 3) Que la infracción por parte del acto debe ser manifiesta frente a una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

3.- Por lo tanto, la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo está condicionada a que la violación al ordenamiento jurídico que se le imputa al mismo sea evidente, ostensible, notoria, palmaria, a simple vista o *prima facie*, conclusión a la que se debe llegar, según ha expresado la Sala, mediante un sencillo y elemental cotejo directo entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocan como transgredidas, en un proceso comparativo que no requiere de mayores esfuerzos interpretativos o probatorios, sin que ello excluya las razones de argumentación jurídica por parte del juez para decretarla, porque, en el caso de requerir un análisis profundo o un estudio de igual naturaleza de los medios probatorios aducidos con la demanda, no resulta posible su decreto, y las consideraciones de legalidad o ilegalidad en torno al acto se deben posponer para la sentencia.”¹⁰

⁵. Art. 231 Inc. 1 CPACA.

⁶.Art. 232 Inc. 3 CPACA.

⁷.Art. 231 Inc. Final

⁸. ARTICULO 238. 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.

⁹. Art. 152 C.C.A.

¹⁰. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia radicado 25000-23-24-000-2011-00180-01, del 18 de agosto de 2011, demandado Concejo municipal de Choachí, M.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

c. La doctrina nacional, a partir de la expedición del CPACA en lo correspondiente a la figura que es objeto ahora de análisis, afirma:

“en la pretensión de Nulidad procede la suspensión provisional cuando el acto impugnado es manifiestamente contrario a la norma superior que se invoca como infringida con el mismo, 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` no ya como lo exigía la norma anterior que la contradicción debía apreciarse de la simple confrontación del acto con la norma invocada. Ahora es más dúctil el concepto porque exige el análisis del juez para que deduzca esa violación de la simple confrontación o de estudio de las pruebas allegadas con la solicitud...”¹¹(Negritas no son del texto original).

d. Sobre el mismo punto, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, tuvo la oportunidad de analizar el asunto de las medidas cautelares, diferenciándolas entre aquellas negativas, cuando se busca la suspensión del acto administrativo, y las positivas, cuando conciernen al disfrute de una pretensión.

A ese respecto, las orientaciones de la escuela apuntan a considerar que la tesis de la “duda razonable” es una buena guía para orientar la decisión del juez¹²

2. La carga de la prueba y la presunción de legalidad en sede de nulidad simple.

El conocido doctrinante, Carlos Betancur Jaramillo, en su reciente obra de derecho procesal¹³, nos recuerda que en un Estado social de derecho y

¹¹. Palacios Hincapié, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Sánchez, 8° edición, Medellín, 2013, p. 289.

¹². “Si la medida cautelar que se solicita es negativa (suspensión de los efectos del acto) se debe cumplir con los requisitos del inciso 1 del artículo 231: que el acto viole una norma superior, lo que habrá de valorar el juez teniendo en cuenta los elementos de juicio de los que disponga al momento procesal en el que se resuelve sobre la cautela; y la acreditación sumaria del perjuicio en el evento de que se pretenda el restablecimiento del derecho o la reparación del daño (...)

Por ello parece abrirse camino, como solución pretoriana, el argumento de la existencia de una "duda razonable" para negar la medida; o lo que podría ser interpretado que cuando hay motivos que impidan tener un alto grado de convicción sobre la ilegalidad del acto debe negarse la cautela; quizá esto sea similar a fórmula de la "manifiesta infracción", pero planteada no desde la ilegalidad objetiva del acto sino en el plano subjetivo del grado de certidumbre del juzgador. Lasso Lozano, Luis Manuel. LA SUSPENSIÓN ES LA ÚNICA MEDIDA CAUTELAR APLICABLE EN RELACIÓN CON LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS? en Escuela Rodrigo Lara Bonilla, Juicios por audiencias en la jurisdicción contenciosa administrativa, Tomo I, p. 250.

Colombia lo es, la actividad de las autoridades y de los particulares está sometida, correctivamente, al ordenamiento jurídico; y este sometimiento permite afirmar, frente a la relación administración – administrado, la existencia de tres presunciones bien definidas: de un lado, se presume que esta actividad, traducida en actos, hechos, contratos y operaciones administrativas, es legal. De otro que esa actividad es cierta o, mejor que son ciertos los fundamentos de hecho que expone como razón de su ejercicio (presunción de certeza); finalmente, que si esa actividad produce un daño antijurídico, se presume la responsabilidad de la administración.

A ese respecto, el artículo 88 del CPACA, establece:

“ARTÍCULO 88. *PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.* Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

Señala el mismo Jaramillo, que es la razón por la cual se entiende porque frente a las mencionadas presunciones se le impone a quien esté en desacuerdo y desee operar los mecanismos o medios de control, conductas procesales de alcance diferentes. Mientras a quien pretende desvirtuar la presunción legal que se predica de una decisión, se le impone una carga procesal de simple alegación que no requiere de prueba (la ley, en principio, no forma parte del *thema probandum*); a quien quiere desvirtuar la presunción de certeza se le impone la carga, esta sí probatoria, de demostrar que los supuestos tenidos en cuenta por la administración, ordinariamente contenidos en la motivación, no corresponden a la realidad...¹⁴

A partir de las citas anteriores, fácil es concluir que una de las exigencias para que prosperen las pretensiones encaminadas a que se declare la nulidad de los actos generales, es la prueba del vicio o los vicios que se alegan, en el caso de que sea cuestionada la presunción de certeza, en cambio, cuando lo que se controvierte es su estricta legalidad, la prueba es irrelevante, pero se impone aducir la norma violada.

¹³. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Señal Editores, Octava Edición, Medellín, 2013, pp. 34 -35.

¹⁴. Ídem, p. 35.

3. La discrecionalidad administrativa y su control en el Derecho Administrativo Colombiano.

Como se recuerda la discrecionalidad administrativa es entendida como la potestad expresa que concede el legislador a la administración, para que entre varias alternativas escoja aquellas que sea la más idónea a los fines del Estado.

El margen de discrecionalidad está referido a la oportunidad y a la conveniencia, sopesadas por la administración para proferir una determinada actuación, siempre teniendo como norte el interés general. Esta figura es contraria a la potestad reglada en la cual la administración dispone de un margen estrecho que el legislador ha querido cerrar, respecto de determinada decisión o actuación.

La discrecionalidad es distinta de los conceptos jurídicos indeterminados, en los cuales en sede interpretativa es posible establecer una sola opción – *tertium non datur* –, en cambio en la discrecionalidad no siempre hay una opción¹⁵.

Uno de los avances más importantes del derecho administrativo, en el mundo, ha sido precisamente el control de las facultades discrecionales de la administración, mismo que se inició, en la experiencia francesa¹⁶, con el control de las finalidades a través de la desviación de poder y que hoy se ha complementado con otros, tal como el principio de proporcionalidad, asunto que desde el Código Contencioso pasado se había consagrado y que en el CPACA, se advierte en el artículo 44¹⁷ en armonía con el artículo 105¹⁸.

También se han desarrollado otras técnicas de control a la discrecionalidad, como lo es el control a partir de los elementos reglados

¹⁵. Hernández Marín, Hugo Alberto. *Discrecionalidad Administrativa*, Universidad Externado de Colombia, primera edición reimpresa, Bogotá, 2007, pp. 206 a 211.

¹⁶. Ídem. P. 291.

¹⁷. ARTÍCULO 44. *DECISIONES DISCRECIONALES*. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa (Ley 1437 de 2011).

¹⁸. Consagrada los casos en los que la jurisdicción contenciosa no conoce.

del acto administrativo (potestad, procedimiento y competencia); control de los motivos, a partir de la existencia y valoración de los hechos determinantes de la decisión; control por la vía de los conceptos jurídicos indeterminados, y control por vía de los principios generales del derecho, entre ellos los principios de igualdad, racionalidad y razonabilidad, proporcionalidad, el cual se tiene dicho, e interdicción de arbitrariedad.

Como se recuerda una de esas potestades discrecionales son aquellas expresadas por los alcaldes en virtud del poder de policía, por medio del cual éste puede como ordenar el cierre de establecimientos públicos, u otras actividades netamente administrativas, por razones de orden público, seguridad personal, salubridad y moralidad públicas, etc.

No está por demás recordar la regla traída por el mismo ordenamiento en relación con las medidas cautelares frente a las llamadas potestades discrecionales, a ese respecto establece el artículo 230, párrafo único:

“PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”

Será a partir del marco teórico anteriormente planteado, que el Juzgado pasa a estudiar el presente asunto.

ANÁLISIS DEL JUZGADO

El actor acusa el Acuerdo número 002 de 2014, indicando, en lo fundamental, que dicho cuerpo normativo desconoce normas de superior categoría, como lo es la Ley 1483 de 2011 y la Constitución Política de Colombia, especialmente en su artículo 313 numeral 4.

Visto el cargo que precede, fácil es advertir que el mismo es de orden estrictamente legal y/o constitucional, en consecuencia al actor le basta con argumentar que desconocen la norma superior y no se le impone la obligación de acreditar la prueba que permita desvirtuar las razones que tuvo la administración para tomar la decisión, como si ocurre respecto de

los cargos de carácter fáctico, que como se evidencia no fueron propuestos.

Con fundamento en estas consideraciones, pasa el Juzgado a analizar el cargo formulado en la demanda.

CARGO ÚNICO. Presunta violación de normas superiores al acto demandado.

Considera el actor, que el Acuerdo 02 de 2014, expedido por el Concejo del municipio de Campamento - Antioquia, desconoce el siguiente cuerpo normativo constitucional:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

Y que, además, desconoce la Ley 1483 de 2011, haciendo alusión, en el numeral octavo de la demanda, al artículo primero, literal "A" de la mencionada norma, el cual establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1°. VIGENCIAS FUTURA EXCEPCIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos. (...)

En este cargo, el actor, luego de analizar la norma demandada de cara con los plexos normativos arriba citados, centra la censura en que el Concejo municipal actuó contrariando a la constitución y la Ley, en atención a que en su criterio las vigencias futuras, sólo pueden ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gasto público

social en los sectores salud, agua potable y saneamiento básico y que lo autorizado en el acuerdo demandado no encuadra en estas opciones, en atención que pese a tratarse de una obra social, como lo es la construcción de viviendas de interés prioritario, el beneficio de la misma es de interés particular, destinada a personas específicas.

No obstante, analizado el contenido del libelo introductorio, en contraste con documentos aportados con el mismo e incluso documentos aportados con la contestación de la medida cautelar la cual vale decir se hizo de forma extemporánea, se evidencia que aunque el actor insistentemente **se refiere a la figura de vigencias futuras**, debe señalarse que no se trata de esta figura presupuestal, sino de un asunto relacionado **con operaciones de crédito público**.

En consecuencia, para resolver es preciso es recordar las instituciones jurídicas arriba anunciadas, esto es las vigencias futuras y las operaciones de crédito público; así, aunque en algunos eventos pueden confundirse estos conceptos e incluso en otros eventos más extremos puede pensarse que se tratan del mismo asunto, en realidad son dos figuras sustancialmente diferentes e incluso con una regulación diferente, veamos:

El legislador ha considerado que las vigencias futuras están ligadas al principio de anualidad, según el cual después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción¹⁹. Y es en virtud del precitado principio que no es dable adquirir obligaciones que excedan en su ejecución la vigencia respectiva, no obstante, en la legislación colombiana existe un mecanismo conforme al cual previa autorización, se permite adquirir compromisos cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en otras vigencias posteriores las cuales se ven afectadas. Finalmente debe señalarse que existen dos clases de vigencias futuras las ordinarias y las excepcionales.

¹⁹ Ley 38/89 - **Artículo 10**. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

Así mismo, las vigencias futuras están principalmente reguladas por la Ley 819 de 2003, que en su artículo 11 desarrolla el tema de vigencias futuras excepcionales y en su artículo 12, lo referente a las vigencias futuras ordinarias, adicionalmente se encuentra la Ley 1483 del 09 de diciembre de 2011, norma que sólo contiene un artículo, en el que se desarrolla las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.

En cuanto a las vigencias futuras adicionalmente tenemos que están desarrolladas por la circular externa 007 y 0043 de 2007 y 2008, respectivamente, ambas emanadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros.

Por otro lado, **la figura de crédito público**, hace referencia a actos o contratos que tienen por objeto dotar al ente territorial de recursos y un plazo para su pago; y, dentro de las mismas están comprendidas operaciones como el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales, la contratación de empréstitos (folio 23 cuaderno medidas cautelares), como ocurre en el caso objeto de estudio, entre otros mecanismos como es el caso de colocación de títulos de deuda pública.

Dicha figura en el ordenamiento jurídico colombiano, tiene el siguiente abanico normativo: la Ley 358 de 1997, que establece los límites al endeudamiento territorial; Ley 448 de 1998, referente al manejo de obligaciones contingentes, Ley 550 de 1999, Reestructuración de pasivos de entidades territoriales; Ley 617 de 2000, en cuanto a la racionalización del gasto público; Ley 3800 de 2005, prima de garantía.

Nótese como analizadas las figuras de vigencias futuras y de crédito público, que preceden, encuentra esta judicatura que ellas guardan sus diferencias; al respecto, resulta ilustrativo traer a colación la circular número 07 de 20 de febrero de 2007, emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual entre otros señaló lo siguiente:

(...)

4. Las operaciones de crédito público sus asimiladas y conexas no requieren autorización para comprometer vigencias futuras. Se trata de

dos conceptos fiscales y financieras diferentes y que además están regulados por normas distintas.

Mientras que la **vigencia futura** es la autorización para realizar gastos en vigencias posteriores, la operación de **crédito público** tiene por objeto proveer de ingresos (independientemente de que con este ingreso se vaya a financiar un gasto de inversión con cargo a vigencias futuras u otro gasto permitido por las normas que regulan el endeudamiento público territorial) Por lo tanto, el desembolso del crédito se refleja en el presupuesto de ingresos dentro del rubro recursos de capital, y no requiere autorización de vigencias futuras. En este caso, lo que se requiere es que la entidad tenga autorizado por parte del concejo o Asamblea un cupo de crédito, o tenga una autorización específica para tramitar un crédito en particular, y por supuesto que cumpla los indicadores necesarios de solvencia, sostenibilidad y superávit primario.

5. Las operaciones de crédito público y la contratación de éstas por parte de las entidades territoriales se rigen por normas diferentes a las presupuestales. En estas normas no se establece prohibición alguna por contratar operaciones de crédito público en el último año del periodo de gobierno.

En otras palabras, LA VIGENCIA FUTURA es una operación presupuestal que a AFECTA EL PRESUPUESTO DE GASTOS o ley de apropiaciones y LA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO AFECTA EL PRESUPUESTO DE RESTAS y RECURSOS DE CÁPITAL.

Con base en los elementos teóricos expuestos, pasaremos a verificar si el Acto administrativo censurado, hace referencia a vigencias futuras o a operaciones de crédito público.

El contenido del Acuerdo número 002 de 2014, el del siguiente tenor:

“

Acuerdo número 002

Abril 09 de 2014

“Por medio del cual se otorgan unas facultades al alcalde municipal de Campamento Antioquia”

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE CAMPAMENTO ANTIOQUIA, en uso de sus funciones constitucionales, en especial las conferidas en los numerales 3 y 5 los artículos 313 y 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la ley 136 de 1994, ley 358 de 1997 y ley 1551 de 2012 y

CONSIDERANDO

(...)

3. Que la ley 358 de 1997 en su artículo 2° derogada únicamente en sus artículos 4° y 5° por **la ley 795 de 2003, estableció que la entidad territorial que no registre niveles de endeudamiento superiores a los indicadores legalmente señalados para la adquisición de crédito público**, no requieren autorizaciones distintas a la dispuestas en las mencionadas leyes.

4. Que el **municipio se encuentra dentro de los límites autorizados por la ley para contratar crédito público**, sin requerir autorización diferente al que otorgan los indicadores de endeudamiento.

5. Que en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia 2014, el cual fue aprobado mediante Acuerdo número 011 de noviembre 23 de 2013 (por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y gastos del municipio de campamento para la vigencia fiscal 2014) y se liquidó mediante el Decreto número 176 de diciembre 12 de 2013 (liquidación del Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Campamento para la Vigencia Fiscal del año 2014), **no se encuentran recursos disponibles para iniciar la ejecución del programa referido en el considerando anterior, lo cual permite que su ejecución se efectúe por el mecanismo de crédito público.**

(...)

8. Que **las operaciones de crédito público y los diversos procedimientos legales para su gestión**, se encuentran debidamente normalizados en la ley 80 de 1993 con sus respectivas normas reglamentarias y modificatorias: en la ley 1551 de 2012, leyes 358 de 1997 y 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios.

9. Que el municipio de CAMPAMENTO dispone de capacidad de endeudamiento y de pago para adelantar el trámite ante el Instituto para el desarrollo de Antioquia -IDEA-, con el fin de financiar el programa de construcción de vivienda ya sustentado en la respectiva exposición de motivos del presente proyecto.

(...)

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al Alcalde Municipal de CAMPAMENTO para que gestione y **suscriba un empréstito con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA o con cualquier entidad crediticia**, hasta por un valor de DOS MIL SETECIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS (\$2.760.000.000) con destino a la construcción de 100 viviendas rurales.

PARÁGRAFO ÚNICO: entiéndase las facultades otorgadas en el artículo anterior para que el ejecutivo municipal pueda tramitar la correspondiente **“operación de crédito público”**

(...)” (Negrillas del despacho)

Así entonces, resulta claro para esta judicatura que en el Acuerdo objeto de reproche y especialmente de la solicitud de suspensión provisional, no se está impartiendo una autorización al Alcalde del municipio de Campamento para comprometer vigencias futuras, bien sean ordinarias o extraordinarias, sino que el objeto del referido acuerdo, es diferente y se encuentra estrechamente relacionado con la autorización para una operación de crédito público.

Porque en realidad el Acuerdo número 002 de 2014 y que es objeto de revisión, no se expidió para la autorización de vigencias futuras, sino para un objeto diferente al anunciado por el actor, y este es la autorización de operaciones de deuda pública, principalmente la suscripción de un contrato de empréstito que efectivamente fue suscrito, tal y como puede observarse a folio 23 del cuaderno de medidas cautelares.

Por lo anterior, no resulta posible efectuar un juicio de reproche del Acuerdo objeto de revisión, con las normas anunciadas por el actor, principalmente con la Ley 1483 de 2011, puesto que ella regula un tema distinto al contenido en el referido acuerdo. Ahora en cuanto al numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, no se encuentra oposición frente a esta norma, toda vez que no se evidencia que el Concejo del municipio de Campamento haya votado en oposición a la constitución y la Ley, los tributos o los gastos locales, en primer lugar, porque no existe prueba de ello y en segundo lugar, atendiendo a que en el mismo se

desarrollan asuntos distintos a los esbozados por el actor y por tanto, no puede existir la aludida contradicción con el ordenamiento superior.

Al respecto debe recordarse lo orientado por la jurisprudencia contenciosa administrativa, en lo que concierne a la suspensión provisional del acto administrativo:

*La suspensión provisional en los procesos de nulidad se encuentra condicionada a que el **acto acusado contraríe de manera clara, ostensible, flagrante o manifiesta lo dispuesto en normas superiores**, esta circunstancia se debe constatar con el simple cotejo de las normas que se confrontan o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud, de requerirse un estudio de fondo, debe el juez administrativo agotar el procedimiento pertinente y diferir el pronunciamiento sobre la validez del acto acusado para el momento en que se dicte sentencia. **La suspensión provisional no procede respecto de actos cuyo efecto se encuentra agotado o consumado.**²⁰*

Así, en el caso concreto, se itera, no se evidencia violación flagrante o manifiesta a normas de carácter superior y más aún si se tiene en consideración que las invocadas por el actor no son las que regulan el tema objeto o motivo del Acuerdo número 002 de 2014, que no es otra cosa distinta a la autorización de celebración de contrato de empréstito, en desarrollo de operaciones de endeudamiento público.

Finalmente, el acuerdo ya se consumó, si se tiene en cuenta que el objeto del mismo es “autorizar al alcalde municipal de Campamento para que gestione y suscriba empréstito con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, por valor de 2.760.000.000, con destino a la construcción de 100 viviendas rurales, igualmente se le autoriza al Alcalde municipal para que convenga plazos, intereses, garantía y demás condiciones relacionadas con el Empréstito”, entre otros aspectos, siendo estos los más relevantes.

Establecido el objeto, se evidencia en el expediente que el Acuerdo número 002 de 2014, ya cumplió el efecto para el que fue creado, toda vez que el

²⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Consejero Ponente: ALIER E. HERNÁNDEZ ENRIQUEZ Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil uno (2001) Radicación Número. 20388/2001

contrato de Empréstito fue suscrito el 18 de diciembre de 2014 (folio 13- a 18, cuaderno de medidas cautelares), y los recursos obtenidos mediante el mismo, ya fueron incorporados en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2015.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto no procede la suspensión del acto administrativo enjuiciado, razón por la cual esta Agencia Judicial desestima la pretensión de medida cautelar consistente en suspensión del Acuerdo número 002 de 2014, expedido por el Concejo del municipio de Campamento.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar consistente en suspensión provisional del acto administrativo, Acuerdo número 002 de 2014, expedido por el Concejo del municipio de Campamento.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,

EVANNY MARTÍNEZ CORREA

Juez

AU

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO MEDELLÍN**

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **25 DE MARZO DE 2015** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.

JUAN DAVID ISAZA MARÍN
Secretario