



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, diecinueve (19) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD SIMPLE  
**DEMANDANTE:** JOSE ENRIQUE MOLINA ROJAS  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE ACACIAS  
**EXPEDIENTE:** 50 001 33 33 001 2017 00307 00

**1. Objeto de la Decisión:**

Se pronuncia el Despacho sobre la medida cautelar impetrada por la parte demandante, en la que solicita se decrete la Suspensión Provisional de los actos acusados de nulidad, estos son, el Decreto N° 19 del 2 de febrero de 2017, por medio del cual el Alcalde Municipal adiciona unos recursos de cofinanciación nacional al presupuesto general del Municipio, y el Acuerdo N° 434 del 20 de febrero de 2017, por el cual el Concejo Municipal autoriza al alcalde a comprometer vigencias futuras (folios 13 al 15 y 16 al 21).

**2. Antecedentes:**

El señor José Enrique Molina Rojas, presentó medio de control de Nulidad Simple contra el Municipio de Acacias– Meta, a fin de que se declare la nulidad del Decreto N° 19 del 2 de febrero de 2017 y del Acuerdo N° 434 del 20 de febrero de 2017.

Junto con la demanda, el accionante solicitó como medida provisional la suspensión de los actos acusados, al considerar que el Alcalde Municipal de Acacias se extralimitó en sus funciones al expedir el Decreto N° 19 del 2017, por medio del cual creó un rubro y a su vez adicionó el presupuesto anual de ingresos y gastos del Municipio con vigencia del 2017, atribuyéndose una competencia exclusiva del Concejo Municipal, ya que los recursos provenientes del convenio interadministrativo N° 293 de 2016, no son recursos cofinanciados.

Así mismo, argumenta que el Acuerdo N° 434 del 20 de febrero de 2017, por medio del cual el Concejo Municipal autoriza al Alcalde para comprometer vigencias futuras del 2018 y 2019, fue expedido sin el lleno de los requisitos previstos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, entre los cuales se destacan entre otros la autorización previa del Confis y del Departamento de Planeación Nacional.

Por auto del 22 de enero de 2018 (folios 68), se admitió el presente medio de control, así mismo, en providencia de la misma fecha, se corrió traslado por el termino de cinco (5) días, a las demás partes procesales de la solicitud de suspensión de los actos acusados (folio 69).

La notificación del auto admisorio y del que dispuso el traslado se surtió el 1 de febrero de 2018 (folios 70 y 71), sin embargo, transcurrido el término legal que refiere el artículo 233 del CPACA, la entidad territorial demandada, no se pronunció sobre la medida impetrada

**3. Consideraciones.**

De la lectura del escrito de la medida, el Despacho entiende que lo que se pretende es la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, por cuanto desconocieron las atribuciones y facultades que le otorgan la constitución política y la ley a los Concejos Municipales para reglamentar, modificar o adicionar el presupuesto del ente territorial, ya que los dineros entregados en virtud del convenio N° 293-2016, no son recursos cofinanciados, además de que se expedieron sin cumplir con los requisitos exigidos en la ley para autorizar vigencias futuras.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Nulidad Simple

Rad: N° 50 001 33 33 001 2017 00307 00

José Enrique Molina Rojas vs Municipio de Acacias

SPV

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Al respecto, el artículo 231 del CPACA, prevé los requisitos para decretar las medidas cautelares, entre otras, la suspensión provisional de los actos administrativos, así:

*"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...)" (Subrayado por el Despacho)*

De la norma transcrita se concluye que para que proceda la suspensión provisional, la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida deprecada, debe surgir del análisis del acto demandado de forma conjunta con las normas superiores indicadas como violadas y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa - Sección Quinta, en pronunciamiento del 24 de enero de 2013, con ponencia de la Dra. Susana Buitrago Valencia, señaló<sup>2</sup>:

*"De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud." (Subrayado por el Despacho)*

En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso administrativo - Sección Primera, en providencia del 25 de junio de 2015<sup>3</sup>, indicó:

*"En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que "la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces "la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite". Una suerte de presunción iure et de iure sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa<sup>5</sup>. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia" (Subrayado por el Despacho)*

<sup>2</sup> Sentencia N° 11001-03-28-000-2012-00071-00

<sup>3</sup> Radicación núm.: 11001032400020150016300 – Consejero Ponente GUILLERMO VARGAS AYALA

<sup>4</sup> GONZALEZ REY, Sergio. "Comentario a los artículos 229-241 CPACA", en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

De lo anterior, se puede concluir, que los argumentos esbozados por el Juez al momento de pronunciarse sobre una medida cautelar, si bien analiza la normatividad invocada como trasgredida y las pruebas allegadas por el solicitante, es un estudio preliminar que no presupone un prejuzgamiento, ni mucho menos un condicionamiento para emitir fallo, pues esta no influye en la decisión final.

Es preciso indicar que de conformidad con el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 32 de la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9, le otorga a los Concejos Municipales la función de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, así mismo, por mandato legal, son los órganos competentes para realizar las modificaciones o adiciones al citado presupuesto, conforme se dispone en los artículos 77 al 88 del Decreto 111 de 1996, "Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Pese a lo anterior, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece en su literal g), una excepción a la anterior regla, esto es, concediéndole a los Alcaldes Municipales la facultad de modificar el presupuesto, únicamente cuando se traten de recursos cofinanciados, así:

*"ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

*(...)*

*g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.*

*Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes." (Subrayado por el Despacho)*

Ahora bien, téngase en cuenta que la cofinanciación es un instrumento financiero cuyo fin es apoyar con recursos no reembolsables del Presupuesto General de la Nación la ejecución de proyectos de competencia territorial, en consecuencia la aludida norma hace referencia a aquellos recursos que haya recibido el municipio en calidad de cofinanciación de proyectos, los cuales no deben ser asumidos como recursos del municipio, sino que por el contrario, se tratan de aportes del nivel nacional, departamental o de cooperación internacional para la ejecución de proyectos dentro del municipio favorecido con dichos recursos, los cuales no ingresan a las cuentas del municipio por ser girados al encargo fiduciario.

Para el caso en concreto se tiene que el Alcalde Municipal del Acacias, en uso de la facultad excepcional contemplada en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, suscribió el Decreto N° 19 del 2017, mediante el cual adicionó el presupuesto del ente territorial para la vigencia del 2017, con unos recursos cofinanciados que le fueron otorgados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS-, en virtud del Convenio Interadministrativo N° 293 de 2016, cuyo objeto era aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y sociales para contribuir a la ejecución y sostenibilidad de obras de infraestructura social del citado municipio, sin embargo, una vez revisado el plenario tal convenio no fue aportado, documento idóneo para establecer si los recursos a que hace referencia el acto administrativo acusado constituyen o no un cofinanciamiento, hecho que imposibilita a este operador judicial determinar en esta etapa procesal si en efecto era el mandatario local quien tenía la competencia para proferir el acto demandado o por el contrario lo debía proferir el Concejo Municipal.

*Nulidad Simple*

*Rad: N° 50 001 33 33 001 2017 00307 00*

*José Enrique Molina Rojas vs Municipio de Acacias*

*SPV*

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Así mismo, alude el actor que la expedición del Acuerdo N° 434 del 20 de febrero de 2017, se hizo sin agotar los requisitos previstos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, para que los Concejos Municipales puedan autorizar la utilización de vigencias futuras, así:

*"ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*

*Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:*

*a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;*

*b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*

*c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación*

*La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento. (...)." (Subrayado por el Despacho)*

De la norma trascrita y estudiado el Acuerdo acusado, encuentra éste Despacho que efectivamente fue expedido por el Concejo Municipal entidad competente para ello y que la ejecución del proyecto denominado "construcción de vías en concreto rígido y obras complementarias barrio Bachue del Municipio de Acacias" se inició con la vigencia presupuestal del 2017, como lo corrobora el Decreto N° 19 del mismo año (folios 13 al 15), no obstante respecto de los demás requisitos como la autorización previa del CONFIS y del Departamento de Planeación Nacional, la administración municipal manifiesta tanto en el acto acusado (folio 19) como el oficio del 23 de mayo de 2017 (folios 47 al 49), que efectivamente se tuvieron en cuenta dichos requisitos, sin embargo, esta afirmación no puede ser avalada o controvertida por el Despacho ya que no cuenta con los antecedentes que dieron lugar al Acuerdo N° 434 del 20 de febrero de 2017, en donde seguramente reposaran todos los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para su expedición.

De igual manera, tampoco se aportó el Plan de Desarrollo del Municipio de Acacias, para demostrar si el aludido proyecto se encuentra incluido en el mismo, como requisito para autorizar vigencias futuras.

Con fundamento en lo anterior, se observa que con las pruebas allegas hasta el momento a la presente actuación no es posible establecer con toda certeza la vulneración a las normas invocadas por el accionante, pues para ello es necesario contar con el Convenio Interadministrativo N° 293 de 2016, los antecedentes administrativos que dieron origen al Acuerdo N° 434 del 20 de febrero de 2017 y el Plan de Desarrollo del Municipio demandado, por lo tanto mal haría el Despacho en proferir juicios sin tener la certeza sobre la presunta ilegalidad de los actos acusados, razón por la cual se procederá a negar la medida provisional incoada por la parte demandante.

Finalmente, y ya que el traslado de la contestación de la demanda fue suspendido en virtud de que el expediente ingresó al Despacho a fin de pronunciarse sobre la medida cautelar, el mismo

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

se reanudara a partir de la notificación por estado de la presente providencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 118 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos acusados, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: REANUDAR**, el término de traslado de la demanda a partir de la notificación por estado electrónico de la presente providencia, como se indicó en precedencia.

**NOTIFÍQUESE**

  
**CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO**  
Juez

|   |
|---|
|  <p><b>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL<br/>DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO<br/>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</b></p> <p>La anterior providencia se notifica por anotación en Estado Electrónico N° <b>06 del 20 de febrero de 2018</b>, a cual se avisa a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.</p> <p><br/><b>GLADYS PULIDO</b><br/>Secretaria</p> |
|---|

