



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, quince (15) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

Ref.: POPULAR. Auto. Medidas cautelares. Creación de EICE (CEIBA): procede directamente por el concejo o por autorización al alcalde en ejercicio de facultades pro tempore. Alcance general de las medidas cautelares en CPACA (reiteración). Suspensión instrumental de actos administrativos: requiere evidencia de infracción a derechos o intereses colectivos. Futuros actos o actuaciones: improcedencia de suspenderlos en abstracto, sin conocerse contenido ni alcances.

Demandante: RENÉ LEONARDO PUENTES VARGAS  
Demandados: MUNICIPIO Y CONCEJO DE YOPAL  
Radicado: 850013333001-2016-00011-01  
Origen: Juzgado 1º Administrativo de Yopal  
Fecha decisión: 5-II-2016  
Radicado interno: 2016-00040-01

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTOS POR CONSIDERAR

Se trata de la apelación propuesta por el agente del Ministerio Público (fol. 720), el Concejo Municipal de Yopal (fol. 90) y la ciudadana Zoila Rosa Angulo Rodelo (fol. 266), el último coadyuvado por varios ciudadanos (fol. 652), contra el auto que decretó la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 016 de 2015<sup>1</sup> y de los contratos y actos administrativos que del mismo se hayan derivado.

Decide la Sala, pues se trata de impugnar el decreto de una medida cautelar (arts. 125 y 243-2 Ley 1437).

ANTECEDENTES

1º El litigio. Quien acudió ante la jurisdicción solicita la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, patrimonio público, seguridad y salubridad públicas, presuntamente vulnerados por la autoridad accionada con ocasión de la expedición del Acuerdo Municipal 016 del 2 de diciembre de 2015, por medio del cual se autoriza al alcalde de Yopal para que cree una EICE denominada "CEIBA".

Deprecó la suspensión provisional del acuerdo aludido y de los efectos de cualquier acto que se haya derivado de su ejecución (fol. 17).

2º La decisión atacada. El juez primero administrativo de Yopal, por auto del 5 de enero de 2016 (fol. 85), admitió la demanda prescindiendo del requisito de procedibilidad previsto en el inciso 3 del artículo 144 del CPACA ante solicitud en ese sentido sustentada en el inminente peligro de ocurrir perjuicio irremediable sobre el patrimonio público y los derechos colectivos de la comunidad de Yopal y ordenó la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 016 de 2015 y la de todos los contratos y actos administrativos que se hayan derivado del mismo.

<sup>1</sup> Por medio del cual se autoriza al alcalde de Yopal para crear una empresa industrial y comercial del Estado para la prestación de servicios públicos".

736

Sostuvo que acorde con los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda, los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público estaban comprometidos ya que el concejo de Yopal desconoció normas superiores que debieron ser acatadas a la hora de autorizar al mandatario local para crear, con amplias facultades, incluso para modificar el presupuesto, una EICE poniéndose así en riesgo el patrimonio público.

Resaltó que constitucionalmente el concejo es el facultado para crear una EICE y no podía autorizar al mandatario local para ello (art. 313.6 Carta) y que si bien es cierto pueden autorizar pro tempore al mandatario local para ejercer las funciones propias, no puede hacerlo respecto de las de su propia competencia; resaltó que en el aludido acuerdo no hay una manifestación expresa de hacer uso de esa facultad extraordinaria.

Señaló además que el artículo quinto autoriza al alcalde para realizar modificaciones y traslados presupuestales para dar cumplimiento al acuerdo censurado siendo ello contrario al ordenamiento jurídico ya que acorde con lo previsto en los artículos 345 y 313-5 ibídem es el Concejo Municipal el único autorizado, a nivel local, para establecer en qué se van a invertir los recursos públicos y ello lo hace a través del presupuesto municipal que adopta mediante acuerdo.

Indicó que si bien es cierto el presupuesto puede ser modificado (art. 352 ibídem), de conformidad con el EOT existe un trámite para ello (art. 80), luego cualquier traslado presupuestal con el fin de asignar recursos para proyectos de inversión o gastos de funcionamiento no comprendidos en el presupuesto debe ser aprobado por el concejo, previa iniciativa del alcalde, sin que se pueda autorizar al ejecutivo para realizar esas modificaciones por ser atribución exclusiva del primero<sup>2</sup>. Reseñó igualmente el artículo 3º del Acuerdo 016 de 2015 que impone al ejecutivo efectuar traslados presupuestales para el cumplimiento de los fines impartidos, orden que tampoco se ajusta a la Constitución.

Finalmente, sostuvo que la solicitud de suspensión provisional pedida, con fundamento en lo expuesto, resultaba siendo fundada razonablemente en derecho, pues era ostensible la vulneración del ordenamiento superior y de contera de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

### 3º Los recursos:

3.1 Concejo Municipal de Yopal (fol. 90). Solicitó revocar la medida cautelar ordenada toda vez que con la expedición del Acuerdo 016 de 2015 no se vulneró el artículo 313.6 ni se entró en contradicción con el artículo 1º del mismo acuerdo al autorizar al alcalde de Yopal para crear una EICE puesto que la autorización dada está permitida en la Ley 489 de 1998 (arts. 38, 39, 49, 68, 69 y 210). Precisó que: i) en la exposición de motivos y el artículo 2 del acuerdo objetado se evidencia que se siguieron los lineamientos de esa ley y que se contaba con la justificación técnica, y ii) contrario a lo afirmado por el a-quo, frente a la ausencia de facultad extraordinaria para que el alcalde ejecute facultades propias del concejo, acorde con las sesiones de comisión y de plenaria es claro que los concejales ejercieron el derecho al voto y aprobaron cada artículo como manifestación expresa de la voluntad del concejo para autorizar al alcalde para crear una EICE (art. 1).

Frente a la autorización para efectuar las modificaciones y traslados presupuestales necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 016 de 2015 indicó que no hay posición unánime acerca de la potestad de los concejos para autorizar a los alcaldes para modificar el presupuesto y sostuvo que si bien es cierto es competencia del concejo dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (arts. 313.5 de la Carta y

<sup>2</sup> Apoyó su tesis con fundamento en sentencia C-1249 de 2001, ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

32.10 de la Ley 136 de 1994) la misma puede ser delegada pro-tempore al alcalde (art. 313.3 Constitución)<sup>3</sup>.

Seguidamente se refirió al cumplimiento del procedimiento legal para debate y aprobación surtido para la expedición del Acuerdo 016 de 2015 y resaltó en cuanto a la autorización dada para los traslados y modificaciones presupuestales para dar cumplimiento al acuerdo que no se quebranta la unidad de materia pues esa autorización tiene que ver únicamente con el cumplimiento normal del acuerdo, es decir, es una facultad limitada y ligada estrictamente a los temas del mismo.

Finalmente, consideró que para decretar la medida cautelar no se cumplió con los requisitos previstos en los numerales 1º y 3º del artículo 231 del CPACA, ya que la demanda no está razonablemente fundada en derecho y el demandante no presentó argumentos, documentos y justificaciones que permitan concluir que resulta más gravoso para el interés público negar la medida.

3.2 Ministerio Público (fol. 720). Solicitó revocar el auto del 5 de febrero de 2016 y en su lugar inadmitir la demanda; consecuentemente, revocar la medida cautelar.

Argumentó que la demanda debió ser inadmitida por no haberse agotado el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA; resaltó que el a-quo acude a la excepcionalidad de la norma que permite prescindir del mismo pero ello ha de ser cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable contra los derechos e intereses colectivos, situación que debe sustentarse en la demanda, lo cual no ocurrió ya que en el libelo no se justifica por qué el accionante prescindió del requisito.

Sostuvo además que la medida cautelar decretada resulta improcedente no solo por lo indicado en precedencia ya que la demanda eventualmente podría ser rechazada sino porque la CEIBA EICE entró en operación en enero de 2016 y ello lo evidencia de oficio que le fue remitido por su gerente con informe de gastos y contratos suscritos, luego la medida decretada podría poner en peligro no solo los derechos colectivos de la comunidad Yopaleña que ha invocado el accionante sino también varios de los previstos en la Ley 472 de 1998<sup>4</sup>, siendo infundado el argumento del a-quo al considerar para el decreto de la medida cautelar que era "*fácil concluir que puede llegar a ser más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*", pues debió mediar un concepto que le dé credibilidad y confianza para tomar una determinación tan gravosa y no limitarse a apegarse de los argumentos del demandante los cuales, a su juicio, son puntos de vista subjetivos que no están soportados con prueba sumaria, pues parte de un actuar ilegal, incorrecto de los funcionarios de la CEIBA EICE pero nada acreditó.

De otra parte, señaló que la demanda se dirige contra Yopal (municipio y concejo) pero no fue vinculada la entidad que se vería afectada por las decisiones que en el curso del proceso se tomen, esto es, la EICE creada, toda vez que existe pluralidad de sujetos en calidad de demandados (litisconsorcio por pasiva) que están unidos por una única relación jurídico sustancial y por ello es indispensable la presencia de cada uno de ellos en esta acción popular, garantizándoles así su derecho constitucional al debido proceso (art. 29). Ni el demandante pidió su vinculación ni el a-quo la ordenó oficiosamente.

Finalmente, indicó que el medio de control escogido no es el adecuado pues el demandante en últimas pretende la nulidad del Acuerdo 016 de 2016 y para ello debió acudir al previsto en el artículo 137 del CPACA, en donde se decanten la legalidad o no de la expedición de los actos administrativos y puede pedir la nulidad total o parcial, por las causales allí indicadas.

<sup>3</sup> Apoyó su tesis en sentencia del Consejo de Estado del 16 de febrero de 2012, ponente Marco Antonio Velilla Moreno, radicado 0500012331000-2004-03952-01, donde se estudió si el concejo puede entregar al alcalde de manera pro tempore la función propia de la Constitución, como lo es reglamentar los usos de suelos (numeral 7 del art. 313 de la Carta).

<sup>4</sup> Transcribió los literales a, c, d, g, i y n, sin precisar el artículo.

3.3 Zoila Rosa Angulo Rodelo<sup>5</sup> (fol. 266). Actuando como tercero con interés en el asunto solicitó revocar la medida cautelar decretada.

Consideró que el actor popular no sustentó debidamente ni demostró sumariamente la urgencia para decretar la medida, simplemente afirmó que el Acuerdo 016 de 2015 era inconstitucional e ilegal, cuando es al Tribunal el que le compete decidir sobre su validez<sup>6</sup>.

Señaló que independientemente de que el a-quo haya dado aplicación al artículo 234 decretando la medida de urgencia, el actor debió cumplir con los requisitos procesales previstos en el artículo 234 del CPACA para que se decrete la medida cautelar de la suspensión provisional; resaltó que no se cumple con los numerales 1º y 3º pues la medida cautelar no tiene relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, pues el actor no probó que el patrimonio público de la CEIBA EICE estuviera en peligro, ni que se haya concesionado o privatizado los servicios públicos confiados a la EICE, cuando la realidad demuestra que la CEIBA los está prestando con personal vinculado y contratado, haciendo esfuerzos financieros y económicos para garantizar su correcta prestación, evitando así su tercerización como equivocadamente pretende hacerlo ver el actor popular<sup>7</sup>.

Agregó que tampoco se demostró sumariamente perjuicio irremediable, ni la gravedad, objetividad y urgencia de la medida y cuestionó que el actor no hubiera actuado antes de las vacaciones judiciales si era tan inminente el daño, antes de que se hubiesen expedido actos administrativos particulares y concretos cuya suspensión también se decretó con la medida cautelar<sup>8</sup>.

## CONSIDERACIONES

1ª El asunto litigioso. Corresponde determinar si en sede de proceso popular es pertinente decretar la suspensión provisional del acto administrativo a través del cual se autorizó al mandatario local de Yopal para crear la EICE denominada CEIBA (Acuerdo Municipal 16 del 2 de diciembre de 2015), junto con los actos y contratos que se hayan derivado de su ejecución.

2ª Delimitación del debate y alcances de la instancia. El a-quo concedió el recurso de apelación a tres sujetos procesales (Concejo Municipal de Yopal, agente del Ministerio Público y ciudadana Zoila Rosa Angulo Rodelo, auto del 26 de febrero de 2016, fol. 718) *contra la decisión de decretar una medida cautelar en proceso popular*; a ello se contrae la competencia funcional de la Sala en esta oportunidad, pues con los extremos *decisión recurrida y recursos* quedó delimitado el debate.

Nótese que la *admisión* de la demanda popular carece de control vertical en la jurisdicción y que la controversia, propuesta por el Ministerio Público, acerca de la calificación de requisitos de procedibilidad y de prescindir de la constitución en renuencia por tratarse de *medidas de urgencia* es una arista que escapa a esta instancia, por ahora, pues ha de ocuparse exclusivamente de lo que es apelable: *el*

<sup>5</sup> Directora Jurídica, código 009, grado 001, adscrita a la Empresa Industrial y Comercial del Estado EICE CEIBA.

<sup>6</sup> Objeciones en derecho, radicado 2016-07.

<sup>7</sup> Resaltó que en lo que va del año, en materia del servicio de alumbrado público tan solo han recibido 64 PQR de las cuales se han atendido 25 quejas y reclamos y 14 acciones de mejora para un total de 40 puntos luminosos en operación, demostrando la eficiencia en la prestación del servicio de alumbrado público.

<sup>8</sup> Indicó que en nómina fueron contratados 7 empleados públicos, 16 trabajadores oficiales, 36 contratistas de prestación de servicios y apoyo a la gestión; se suscribió un contrato de arrendamiento, uno de prestación del servicio de transporte y uno de servicio de vigilancia.

decreto de la suspensión del proceso decisorio administrativo iniciado con el Acuerdo 16 de 2015, expedido por el Concejo de Yopal.

2.1 Coadyuvantes (fol. 652). Ante el juez de primer grado concurren como coadyuvantes del recurso de Angulo Rodelo 17 ciudadanos quienes manifiestan ser empleados públicos y trabajadores oficiales de CEIBA EICE y solicitaron su intervención como terceros con fundamento en los artículos 38 del CPACA y 79 de la Carta. Fueron reconocidos en esa calidad pero no se concedió recurso alguno respecto de ellos, decisión no recurrida.

2.2 Solicitud de revocatoria y/o modificación de la medida cautelar efectuada por el gremio de expendedores de carne del municipio de Yopal (fol. 729). En memorial radicado en este Tribunal el pasado 10 de marzo, 23 ciudadanos solicitan su vinculación al proceso como terceros con interés en el mismo por pertenecer, al parecer, al gremio de expendedores de carne del municipio de Yopal y que se revoque la medida cautelar decretada por las razones que indicaron en su escrito.

Puesto que tampoco son recurrentes y el control de entrada compete al juez de primer grado para no pretermitir la instancia, será allá donde deba dilucidarse su eventual admisión en calidad de interesados.

3ª Los alcances de las medidas cautelares en el CPACA. En otra oportunidad la Sala fijó algunos lineamientos relativos al régimen de medidas cautelares en la Ley 1437, que aplica a los procesos populares en virtud de la remisión que hace la Ley 472 a los asuntos que debe conocer esta jurisdicción, así:

El nuevo paradigma acerca de la suspensión provisional. El a-quo se refirió adecuadamente a algunas de las modificaciones que introdujo la Ley 1437 en torno a esta medida cautelar, de las cuales debe destacarse:

- La supresión del calificativo "manifiesta" de la violación del ordenamiento, que restringía su procedencia a eventos que la doctrina y la jurisprudencia usualmente denominaron violación flagrante, violación prima facie, para enfatizar que debía fluir de la simple comparación del acto con la norma superior, sin que pudiera hacerse ejercicio interpretativo alguno;
- La expresa reiteración de la posibilidad de ponderar tanto el contenido mismo del acto acusado como todos los medios de prueba que se alleguen con la solicitud, lo que supera la añeja restricción del debate que en sede jurisprudencial a lo sumo permitía examinar documentos públicos relativos a la formación o al contenido del acto acusado; y
- La eliminación del calificativo "grave" que hacía que solo ciertos perjuicios legitimaran la viabilidad de la suspensión provisional de acto administrativo.

A lo que antecede debe agregarse que el nuevo régimen parte del art. 229 de la Ley 1437, que orienta la interpretación de los preceptos subsiguientes, de manera que no es suficiente centrarse en el art. 231 que se ocupa de los requisitos para suspender actos, sin tener a la vista la finalidad de las medidas cautelares en general.

En efecto: ellas proceden para "*proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*" (art. 229); incluyen la potestad judicial de *suspender actos* (art. 230-3), si se cumplen los presupuestos específicos que para esto introduce el art. 231 de la Ley 1437.

La expresión del inciso 2º del art. 229º, contrario a la percepción que se vislumbra en la providencia recurrida y en otras que se han citado en el plenario, *no es una prohibición de prejuzgar*, la que por lo demás sería innecesaria frente a los lineamientos del art. 29 de la Carta Política en torno al *debido proceso*, sino la expresa advertencia del legislador para *liberar al juzgador* de la legítima preocupación que pudiera suscitarle *anticipar juicios de valor* acerca de la prueba o del ordenamiento que aplica para decidir medidas cautelares; al igual que ocurre con la visión que expresa respecto de opciones conciliatorias (art. 180-8 Ley 1437), lo que el juez anticipadamente vislumbra en estas etapas del proceso no compromete definitivamente su criterio, no permite anticipar el sentido del fallo, ni muchísimo menos podría luego pretender hacerse valer como causal de impedimento para proferir la sentencia.

La ley procesal señala que la *violación debe surgir del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas*, pero ese ejercicio judicial no puede ser mecánico; la parte actora no puede cercenar al juez, ni a la pasiva, el estudio de *otros preceptos* que pudieran determinar una decisión diferente.

De serlo así, bastaría ofrecer a doble columna el contenido del acto acusado con *alguna norma* que favorezca la posición del demandante, para que tuviera que decretarse la suspensión sin constatar *vigencia*, ni *pertinencia*, ni nada. Como si el sistema de fuentes pudiera reducirse *al precepto citado* por quien acusa.

La Sala enfatiza que la confrontación del acto acusado no puede ser exclusivamente con las normas que cita el demandante; carecería de todo propósito que el art. 233 de la Ley 1437 haya introducido como regla general el *traslado a la parte contraria*<sup>10</sup>, pero sus argumentos se reduzcan a decoración del expediente. Algo así como: *se le corre traslado para que se pronuncie, pero lo que diga no se tendrá en cuenta*. Semejante ociosidad del ordenamiento contraría el principio de efecto útil y adjudicaría a los autores del proyecto de ley, Consejo de Estado incluido, y al Congreso una inocua ocurrencia, sin fundamento alguno<sup>11</sup>.

Lo expuesto permite aseverar que se amplió significativamente el alcance de la *suspensión provisional de actos administrativos* para adentrarse en valoraciones normativas, fácticas y probatorias que en el pasado estuvieron reservadas exclusivamente al fallo, más por restricciones jurisprudenciales que por el texto expreso de la ley procesal.

Ello permite que en sede del contencioso *popular* se examinen *actos*, no para *anularlos* el juez popular, por estar diseñados otros medios de control para esos propósitos (nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho), sino como medio para

<sup>9</sup> "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".

<sup>10</sup> La decisión de plano, que *siempre* procedía en el régimen del C.C.A., es ahora *excepcional* (art. 234 Ley 1437).

<sup>11</sup> TAC, auto del 17 de julio de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013333002-2013-00300-01. En igual sentido, auto TAC del 22 de febrero de 2016, radicado 850013333002-2014-00095-02, ponente Néstor Trujillo González.

939

adoptar las determinaciones que se requieran para proteger derechos o intereses colectivos; el art. 144 de la Ley 1437 *no prohíbe* tal valoración. Si se identifican lesión o amenaza cuya remoción haga indispensable *suspender* un acto, podrá hacerlo el juez popular; no es lo mismo que *anularlo*, solución legal que zanjó añeja discusión doctrinaria y jurisprudencial en torno a esos aspectos<sup>12</sup>.

4<sup>a</sup> Autorización para crear EICE. El interrogante jurídico acerca de la supuesta imposibilidad de *autorizar la creación de una EICE* por el alcalde en virtud de expresa habilitación del concejo municipal, se estudió y despejó en fallo reciente, relativo a idéntica discusión, en el cual se concluyó así:

4.1.3 De lo expuesto se colige que, conforme a las previsiones del artículo 313 numeral 6 de la Carta, corresponde a los concejos crear por iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta; expresiones armónicas que describen para los dos primeros eventos la decisión enteramente unilateral de la entidad territorial, mientras que para el último ha de concurrir la participación de particulares mediante un *pacto societario*, lo que hace imposible que el *creador* sea uno solo (el municipio) mediante la manifestación de voluntad de sus entes colegiado o ejecutivo, según el caso.

4.1.4 El Consejo de Estado precisó que las acepciones utilizadas en el art. 313, numeral 6, de la Carta convergen a dar vida jurídica a los establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y sociedades de economía mixta, solo que en la primera acepción "crear" lo hace en forma directa el concejo municipal y en la segunda "autorizar la constitución" se requiere de un acto constitutivo, de un contrato de sociedad, que es posterior a dicha autorización<sup>13</sup>, el cual tiene que celebrarse entre el ente estatal y los particulares, pues sin el aporte de estos no puede hablarse de este tipo de sociedad.

4.1.5 Ahora bien, como quiera que los concejos pueden ceder al alcalde algunas de las funciones que les competen siempre y cuando: i) se otorguen *pro tēpore*, esto es, por un tiempo preciso; ii) que dichas funciones sean de las que corresponden al concejo, y iii) que sean precisas, esto es, que no haya dudas acerca de su contenido, resulta viable que dicha corporación edilicia en uso de la facultad para crear por iniciativa del alcalde, una empresa industrial y comercial, pueda autorizarle en dichos términos<sup>14</sup> [...] <sup>15</sup>.

<sup>12</sup> TAC auto del 22 de febrero de 2016, radicado 850013333002-2014-00095-02, ponente Néstor Trujillo González.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de marzo de 1999, radicación 5216, ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

<sup>14</sup> Para el nivel nacional, del que se toman idénticas condiciones, ver Corte Constitucional, sentencia C-1028 de 2002.

<sup>15</sup> TAC, sentencia del 22 de febrero de 2015, observaciones del gobernador de Casanare al Acuerdo 16 de 2015, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012333002-2016-00007-00 (salvamento de voto magistrado José Antonio Figueroa Burbano, por otros aspectos).

Desde entonces se quebró uno de los pilares de los censores del Acuerdo 16 de 2015, mediante sentencia que hace tránsito a cosa juzgada acerca de ese cargo concreto; lo que a su vez derrumba uno de los ejes temáticos del auto ahora recurrido.

5ª Modificaciones al presupuesto: ¿puede autorizarse al alcalde para adoptarlas?

5.1 En virtud del principio democrático la Carta ideó un sistema de *pesas y contrapesas* para decidir acerca del presupuesto; el régimen de Hacienda Pública preceptúa la unidad del mismo y dispone que debe adoptarse por un órgano colegiado de representación popular (Congreso, asambleas y concejos, arts. 345 a 347); la Ley Orgánica de Presupuesto debe regular lo relativo a sus *modificaciones* (art. 352 *ibídem*) y dichos principios impregnan a su vez el ordenamiento territorial en esa materia (art. 353 *ibídem*).

5.2 El EOP (Decreto 111 de 1996) diseña un mecanismo rígido para tales modificaciones, así:

**ARTÍCULO 80.** El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17).

**ARTÍCULO 81.** Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67).

De manera que *siempre* el órgano colegiado ha de intervenir cuando corresponda *aumentar la cuantía de las apropiaciones iniciales o incluir nuevas* tanto para funcionamiento como para inversión y servicio de la deuda, esto es, virtualmente para *todo* lo que pudiera ser objeto de *traslados* entre partidas del presupuesto o de *adiciones* a las mismas. Será el respectivo ejecutivo (Gobierno, gobernadores y alcaldes) el que pueda *disminuirlas* y, eventualmente, en virtud de *contracréditos* hacer otros movimientos.

220

La comprensión que ha fijado la Corte Constitucional para esas restricciones puede verse, entre otras, en la siguiente sentencia:

Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución[8], que indica que los traslados presupuestales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo. Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:

"Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental[9]. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción[10], por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto."<sup>[11]</sup>

Así pues son inconstitucionales los traslados presupuestales administrativos, por lo cual no se ajusta a la Constitución el que el Congreso le ordene al Gobierno llevar a cabo tal operación. A propósito, no sobra recordar como en oportunidades anteriores la Corte encontró fundadas objeciones presidenciales que acusaban proyectos de ley por vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución, al ordenar al Gobierno hacer traslados presupuestales a fin de asignar recursos para el financiamiento de proyectos señalados por el Congreso<sup>16</sup>.

De donde se concluye que así como el Congreso no puede desprenderse de la potestad de *votar las modificaciones al presupuesto*, sea mediante *orden al Gobierno* o mediante *autorizaciones* para que lo haga en su lugar, tampoco pueden hacerlo los concejos municipales a favor de los alcaldes: el principio de legalidad que impera para la formación y variación del presupuesto nacional se extiende de idéntica manera a los entes territoriales.

5.3 Sin embargo, por las razones que se desarrollan enseguida, no es suficiente avizorar la eventual prosperidad del cargo por infracción al régimen de Hacienda Pública para desplegar los poderes y deberes del juez popular respecto del acto que *autorizó* al alcalde, entre otros aspectos, para efectuar modificaciones al presupuesto; el juicio popular tiene una finalidad diferente al juzgamiento de tales actos, de manera

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1249 de 2001, Marco Gerardo Monroy Cabra. Invoca, entre otros precedentes, el fallo C-581 de 1997.

que en sede constitucional solo podrá abordarse la discusión si se evidencia que ese es el instrumento que se ha utilizado para socavar o poner en peligro derechos o intereses colectivos.

6ª Si se autorizaron irregularmente movimientos presupuestales en el acto que autoriza la creación de una EICE, ¿deviene inexorablemente ilegalidad de ese acto y de todos los que se expidan para su desarrollo o ejecución? ¿Es viable esa ponderación en sede de medidas cautelares populares?

6.1 Está decantado en la jurisprudencia administrativa que el juez popular podrá suspender actos administrativos y aún contratos *si es necesario para preservar derechos e intereses colectivos*, pues el medio de control para verificar en general la *legalidad* o la constitucionalidad de aquellos viene por vía de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho. Ello impone que *antes* de acometer el estudio de fondo respecto de la validez de los actos censurados deba identificarse cómo y por qué su subsistencia en el ordenamiento podría menoscabar o amenazar el espectro propio tuitivo del contencioso popular.

En alguna ocasión esa problemática se abordó así:

Si no se visualiza contundentemente que haya derechos o intereses colectivos comprometidos, se resquebraja la posibilidad del juez popular de acometer el estudio de validez de los contratos estatales: esta competencia, atribuida por la jurisprudencia a pesar de las limitaciones de la Ley 472 de 1998, se ha reconocido como *un medio para la salvaguarda de esos derechos o intereses colectivos* objeto de la acción constitucional, pues la vía preferencial aludida no se instituyó para sustituir al contencioso contractual propiamente dicho<sup>17</sup>. Es decir, el "motivo determinante" y el "fin propio" de la acción popular no son el control de legalidad de los contratos estatales sino en la medida, con la finalidad y hasta dónde sea necesario para preservar esos bienes públicos. Es una apertura instrumental de los poderes del juez popular para hacer posible la defensa integral de los derechos e intereses colectivos que está llamado a proteger, usualmente pero no exclusivamente, patrimonio y moralidad públicos<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> C.E., Sección Tercera, sentencias del 21 de febrero del 2007, E. Gil Botero, radicado 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), de la misma fecha, A. E. Hernández, radicado 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP) y del 22 de febrero del 2007, A. E. Hernández, radicado 41001-23-31-000-2004-00726-01(AP); igualmente, del 19 de abril del 2007., M. Fajardo, radicado 41001-23-31-000-2004-00819-01(AP).

<sup>18</sup> TAC, salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia popular del 4 de noviembre del 2011. Ponente: José Antonio Figueroa Burbano. Radicación 850012331001-2010-00094-00.

741

6.2 Salvo la inferencia judicial de infracción directa a normas superiores, reseñada en el extracto de la providencia recurrida, así como al presunto *afán de las autoridades locales de constituir la EICE CEIBA* para confiarle bienes y recursos públicos, allí no existe examen riguroso, ni fáctico ni probatorio ni conceptual, que indique cómo y por qué la ejecución del Acuerdo 16 de 2015 y *de todos los actos y contratos que se hayan derivado del mismo* (auto del 5 de febrero de 2016, ordinal 5º resolutive, fol. 89 vuelta) vulnera o amenaza la *moralidad administrativa* o el *patrimonio público* que se dice proteger con la suspensión provisional.

6.3 Nótese que no basta aducir cualquier irregularidad o aún protuberante ilegalidad de decisiones o actuaciones administrativas para predicar, de contera, que *también se comprometa ineludiblemente la moralidad administrativa*: se trata de un predicamento que requiere identificar *hechos* y con vista en la prueba, elaborar el pertinente raciocinio judicial; la argumentación no puede ser meramente aparente, su fortaleza no se sustituye por la extensión.

Ya lo había precisado esta Corporación en otra oportunidad, así:

**Problema jurídico:** *¿Es suficiente demostrar que se ha violado el ordenamiento jurídico en la actuación administrativa preparatoria de la ejecución de una obra pública, para que se declare configurada la infracción al interés colectivo de la moralidad administrativa?*

Está claramente establecido, en el contexto de la acción popular, que la referencia que hizo el legislador (art. 4º Ley 472) a la *moralidad administrativa* como *interés colectivo*, tomó una de las aristas constitucionales de dicho principio que debe orientar la actuación de todas las autoridades; la referencia legal ha de entenderse, conforme a los lineamientos de la jurisprudencia, a partir de la *norma en blanco*, mediante la integración de otros elementos que permitan precisar su alcance, regularmente asociados a la defensa del *patrimonio público*.

El Consejo de Estado ha hecho y fortalecido dicha conexión para potenciar la acción popular como un mecanismo judicial de control, al servicio de la comunidad, que propicie la contención eficaz de la *corrupción administrativa*, entendida como práctica perversa, contraria a la ética y al derecho, que en vez de dirigir la aplicación de los recursos públicos, siempre inferiores a las necesidades, al cumplimiento de la *misión de Estado* y a procurar la satisfacción del mayor cúmulo de ellas, los orienta al aprovechamiento personal, al enriquecimiento torticero de servidores públicos delincuentes de "cuello blanco" o de sus circunstanciales aliados.

Por ello, la indagación judicial en torno a la protección del interés colectivo centrado en la *moralidad administrativa* tiende preponderantemente al descubrimiento de dicha *corrupción*; a seguir las huellas o el tufo maloliente de comportamientos contrarios al bien común, para proveer una respuesta rápida y contundente que proteja el interés concernido subyacente del

*patrimonio público*, sin perjuicio de lo que corresponda a las averiguaciones disciplinaria, fiscal y penal.

Así se deja establecido para dar alcance a la argumentación de la sentencia recurrida y respuesta a los apelantes, sobre la connotación de *grave infracción al ordenamiento jurídico* que ha de identificarse, revelarse y probarse, para que pueda prosperar ese cargo, más allá de las conductas impropias de los servidores públicos que puedan ameritar reproche disciplinario, fiscal o penal, por infracción de sus deberes, sin que pueda predicarse seriamente que hayan incurrido en ellas para *enriquecerse* o dar pábulo a la apropiación ilegítima de bienes públicos por otros depredadores del erario, sean ellos también servidores, contratistas, testaferros, asociados, aliados u otros secuaces<sup>19</sup>.

6.4 De manera que solo en concreto, con los presupuestos fácticos y el análisis probatorio integral podrá elaborarse y sustentarse la cadena de argumentos judiciales que evidencien la necesidad, pertinencia y viabilidad de la medida cautelar de suspensión de un acto administrativo en sede de proceso popular, valga decir, porque no solo tiene apariencia de manifiesta contrariedad con el ordenamiento superior sino porque *per se* erosiona o amenaza alguno de los derechos e intereses colectivos. No es simple elucubración abstracta, como se vislumbra en la providencia recurrida.

6.4.1 Al descender a las particularidades del presente debate se encuentra que:

- i) Obra copia del Acuerdo 16 de 2015, *por el cual el Concejo de Yopal autorizó al alcalde para crear la EICE CEIBA, adoptar sus estatutos, transferirle algunos bienes y rentas del municipio<sup>20</sup> y modificar el presupuesto*; además, señaló plazo a la junta directiva de la EICE por crear para que a su vez se ocupara de conformar las estructuras de negocio para los servicios públicos que se le confiarían (fol. 25).
- ii) Hasta cuando el a-quo admitió demanda y decretó la medida cautelar (5 de febrero de 2016, folio 85) *no existía en el expediente evidencia alguna de los actos de creación, adopción de estatutos, actos de provisión de empleos, contratos, etcétera*, que en abstracto, sin individualizarlos ni determinar sus contenidos, suspendió en bloque; esto es, sin establecer cómo ni por qué cada uno de ellos haya podido amenazar o lesionar los derechos e intereses colectivos que dijo amparar (moralidad administrativa y patrimonio público).

<sup>19</sup> TAC, sentencia del 23 de agosto de 2007, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850013331001-2006-00479-01 (popular parque La Herradura). Expresa reiteración en fallo del 3 de abril de 2014, radicación 850012331002-2011-00033-00 (acumulado con el 850013331001-2008-00092-00), mismo ponente. Allí se alude, entre otras decisiones de la línea horizontal, a: TAC, sentencia del 4 de noviembre de 2011, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 85-001-2331-001-2010-00094-00; fallo del 11 de marzo del 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013333-001-2013-00084-01 (predio enajenado por Yopal al Comité Regional de Ganaderos).

<sup>20</sup> Con ostensible error de denominación como "CARIBABARE EICE".

742

6.4.2 Luego lo que esta Sala identifica es una manifiesta precipitación judicial, al resolver por mero *pálpito* decretar medidas cautelares festinadas sin sólida argumentación que las sustente. Nótese que el aludido desarrollo tiene que haberse plasmado en diversas decisiones administrativas, cada una de las cuales ha de ponderarse individualmente y también en el contexto mismo del conflicto, esto es, correlacionadas unas con otras, para soportar los cargos y las cautelas.

6.4.3 La Corporación no ignora que por conducto de algunos recurrentes se trajeron varios de tales actos posteriores<sup>21</sup>, ninguno de los cuales se ubica en el espectro específico de las *modificaciones al presupuesto de Yopal para el año 2015*, único aspecto que por ahora aflora como un presunto vicio claro de ilegalidad del Acuerdo 16 de 2015. Hasta ahora lo que se conoce en las dos instancias es la expedición del acto de delegación al alcalde de Yopal y los actos de *creación* de la EICE CEIBA y su organización básica (planta, algunos nombramientos y vinculación de presuntos trabajadores oficiales), *sin que por parte alguna se hayan revelado e incorporado al plenario los actos modificatorios del presupuesto*, los cuales no pueden enjuiciarse en abstracto, sin conocerlos siquiera. Cuando de ellos deba ocuparse su juez natural, por la vía procesal adecuada, habrá lugar a confrontarlos con el ordenamiento superior.

De manera que no hay ni siquiera evidencia documental en el expediente que permita conjeturar las tales amenazas o lesiones al patrimonio estatal o a la moralidad administrativa, como para que la Sala tuviera que abordar esa arista de oficio, ante la omisión de primer grado.

6.5 Lo que en esta providencia se concluye *no podrá tomarse como supuesta purga de eventuales vicios del acto de autorización para la creación de la EICE CEIBA*, ni de los actos y contratos que allí se hayan derivado; aquí tan solo se indica por qué no procede en el estado actual del debate la medida cautelar recurrida.

---

<sup>21</sup> Un nombramiento de director jurídico de CEIBA (273); acto de creación y estatutos de CEIBA (274); nombramiento de un gerente de CEIBA (286); adopción de planta de personal por la Junta Directiva de CEIBA (527); otros nombramientos de personal de CEIBA (585-596) y algunos contratos individuales de trabajo de servidores de CEIBA (597-651).

Será con pleno conocimiento de causa, con la prueba de los hechos determinantes a la vista, como pueda reabrirse el examen de esa temática en las instancias, ya no en el plano de meras abstracciones judiciales, sino en virtud de la demostración del nexo causal cuando menos seriamente indicativo de la lesión o amenaza entre las decisiones administrativas censuradas y el riesgo o el daño a derechos o intereses colectivos que les deban dar lugar.

Fue así como en la sentencia que recientemente se ocupó de algunas particularidades de este conflicto se advirtió lo siguiente:

4.1.6 Abordada otra arista de la discusión que se despeja con la respuesta al primer problema jurídico es pertinente acotar la diferencia substancial entre el ACTO QUE AUTORIZA crear una entidad descentralizada y el ACTO QUE LA CREA; del primero son exigibles los lineamientos indispensables para orientar al segundo, conforme se ha indicado en los argumentos que preceden. Del segundo, *todas las precisiones relativas al objeto, la misión, sus alcances, patrimonio y rentas, la estructura organizacional, funciones de sus órganos de gobierno y de administración, régimen de actos, contratos y personal, entre otros aspectos.*

Resulta contrario a la técnica inherente al mecanismo de *autorización previa y creación posterior* exigir de lo primero lo que debe estar en lo segundo, como si fueran decisiones administrativas inseparables. Bien distinto sería que el concejo, en vez de autorizar la creación, lo hiciera directamente; aquí no ha sido así. Luego será el DECRETO que haya expedido el alcalde en ejercicio de esas facultades el que deba confrontarse frente a todos los requerimientos propios de un actor de creación. No a la inversa.

Por idénticas razones desborda los alcances tanto de las observaciones propuestas por el gobernador como el de las competencias judiciales para examinarlas en esta cuerda procesal especial incursionar en controversias relativas a *futuros actos de la junta directiva de la EICE*; estos ni son objeto de las glosas del mandatario territorial, ni aquí se abre el escenario para judicializar todo lo que haya ocurrido antes, en la ejecución o después de la expedición del acto de autorización.

Además, cuando ello deba hacerse, tendrán que estudiarse las particularidades de las *entidades descentralizadas indirectas*, esto es, las que pudiera formar la EICE con otros entes estatales o privados, las cuales tienen su propio régimen jurídico, por cierto notoriamente diferente de las *directas o de primer grado*, en alta proporción solo condicionadas por el estatuto de aquellas. De ahí que el desarrollo del art. 4° del Acuerdo 16 de 2015 no constituye delegación de funciones del concejo a la junta directiva, como pudiera percibirse, sino *un mandato concreto con límite temporal* que tiene que incorporarse al acto de creación, para que la EICE que se haya constituido organice las estructuras empresariales de seis (6) servicios públicos específicos, no de todo lo que haga o deba hacer el municipio de Yopal, acorde con el ordenamiento de dichos específicos entes descentralizados indirectos; o por administración o prestación directa, según lo determine la autoridad administrativa competente; esto es, la aludida junta directiva<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> TAC, sentencia del 22 de febrero de 2015, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012333002-2016-00007-00.

743

Corolario de lo dicho tendrá que serlo revocar el ordinal 5º de la parte resolutive de la providencia recurrida y en su lugar denegar dichas cautelas.

7ª Otros aspectos procesales: acerca de la entrada de coadyuvantes de la parte demandada (folio 729), quienes manifiestan pertenecer al gremio de expendedores de carne de Yopal, deberá proveer el juez de primer grado en la cuerda principal del trámite.

8ª Costas. Ha prosperado la alzada, no hay lugar a ellas pues no se vislumbra temeridad procesal ni conducta impropia del vencido. Es la opción interpretativa que viene siguiendo sistemáticamente la Sala<sup>23</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare,

**RESUELVE:**

1º **REVOCAR** el ordinal quinto (5º) de la parte resolutive del auto del 5 de febrero de 2016, proferido por el juez primero administrativo de Yopal, por el cual adoptó medidas cautelares en este proceso popular (René Leonardo Puentes Vargas Vs. Yopal y otro); en su lugar, **DENEGAR** dichas medidas por las razones indicadas en la motivación.

2º Sin costas en la instancia.

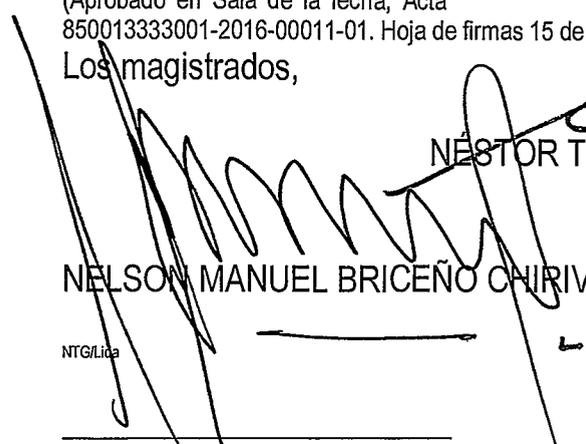
3º En firme lo resuelto, devuélvase la actuación al juzgado de origen; actualícese el registro y déjese copia auténtica en el archivo institucional.

**NOTIFÍQUESE**

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta . Popular, Rene Leonardo Puentes Vs. Yopal y otros, radicación 850013333001-2016-00011-01. Hoja de firmas 15 de 15).

Los magistrados,

  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

  
NELSON MANUEL BRICEÑO CHIRIVÍ

  
JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Lica

*con salvamento de dicto*

<sup>23</sup> Sobre condena en costas en el nuevo sistema por audiencias ver: sentencia del 28 de febrero de 2013, expediente 850012333002-2012-00201-00; auto de segunda instancia del 21 de marzo de 2013, expediente 850013333001-2012-00030-01 (interno 2013-00180-01); y sentencia (ACU) del 25 de abril de 2013, expediente 850012333002-2013-00084-00, con ponencias del magistrado N. Trujillo González.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
CARRERA 20 N° 8-90 PISO 2, INTERIOR 2  
TELEFAX 6356688

SALVAMENTO DE VOTO AL AUTO PROFERIDO EL 15 DE MARZO DE 2016  
DENTRO DEL SIGUIENTE PROCESO

Demandante: RENÉ LEONARDO PUENTES VARGAS  
Demandado: MUNICIPIO Y CONCEJO DE YOPAL  
Radicado: 850013333001-2016-00011-01  
Ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

De manera respetuosa expongo a continuación las razones que me llevan a salvar voto en el presente caso. Ellas son las siguientes:

1.- El artículo 125 del CPACA establece:

*“Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”*

A su vez el artículo 243, en su parte pertinente dispone:

*“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

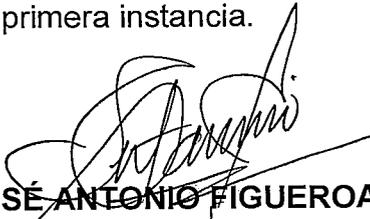
- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público”.*

Por lo tanto, aunque el auto que decreta una medida cautelar es apelable, aquí no se está decretando ni se está confirmando la decisión, motivo por el cual, en mi criterio es un auto de ponente y no de Sala.

2.- Sin embargo, como se puso a consideración y decisión de la Sala el asunto que se decide, en lo que se refiere al fondo debo señalar que en la providencia de la Sala Mayoritaria se indica:

*"La Corporación no ignora que por conducto de algunos recurrentes se trajeron varios de tales actos posteriores<sup>1</sup>, ninguno de los cuales se ubica en el espectro específico de las modificaciones al presupuesto de Yopal para el año 2015, **único aspecto que por ahora aflora como un presunto vicio claro de ilegalidad del Acuerdo 16 de 2015.** Hasta ahora lo que se conoce en las dos instancias es la expedición del acto de delegación al alcalde de Yopal y los actos de creación de la EICE CEIBA y su organización básica (planta, algunos nombramientos y vinculación de presuntos trabajadores oficiales), sin que por parte alguna se hayan revelado e incorporado al plenario los actos modificatorios del presupuesto, los cuales no pueden enjuiciarse en abstracto, sin conocerlos siquiera. Cuando de ellos deba ocuparse su juez natural, por la vía procesal adecuada, habrá lugar a confrontarlos con el ordenamiento superior". (El resaltado es del magistrado que salva voto).*

Entonces, si conforme con la consideración que se acaba de transcribir, aflora un vicio claro de ilegalidad en lo relacionado con el presupuesto, la medida cautelar debe prosperar respecto de ese tema, y como el presupuesto es la base de la actuación posterior (actos administrativos, contratos y demás actividades y operaciones para poner en funcionamiento la entidad creada), a juicio del suscrito es apenas obvio que deben prosperar las medidas cautelares solicitadas y decretadas en primera instancia.



**JOSE ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado  
Fecha ut supra.

<sup>1</sup> Un nombramiento de director jurídico de CEIBA (273); acto de creación y estatutos de CEIBA (274); nombramiento de un gerente de CEIBA (286); adopción de planta de personal por la Junta Directiva de CEIBA (527); otros nombramientos de personal de CEIBA (585-596) y algunos contratos individuales de trabajo de servidores de CEIBA (597-651).